



CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, SEGURIDAD Y DESARROLLO. VISIONES, POLÍTICAS Y ACTORES

José Antonio Sanahuja (coord.)

ESTUDIOS INTERNACIONALES

UCM EDITORIAL COMPLUTENSE



Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (coord.)



Colección: ESTUDIOS INTERNACIONALES (ICEI)

Título coeditado con el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Para la elaboración de este libro se ha contado con apoyo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

Todos los libros publicados por Editorial Complutense a partir de enero de 2007 han superado el proceso de evaluación experta.

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

© 2012 *by* José Antonio Sanahuja de la coordinación, y los autores de sus textos.

© 2012 *by* Editorial Complutense, S. A.
Donoso Cortés, 63; 4.^a planta. 28015-Madrid
Tels.: 91 394 64 60/1 Fax: 91 394 64 58
e-mail: ecsa@rect.ucm.es
www.editorialcomplutense.com

Primera edición: abril 2012

Imprime:

ISBN: 978-84-9938-124-4

Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

Índice

- 7 INTRODUCCIÓN
 JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Conceptos, análisis y actores

- 17 1. El nexó seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz
 y la securitización de la ayuda.
 JOSÉ ANTONIO SANAHUJA Y JULIA SCHÜNEMANN
- 71 2. ¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur o las visiones de Occidente?
 Un ensayo sobre órdenes políticos híbridos y Estados emergentes.
 VOLKER BOEGE, M. ANNE BROWN, KEVIN CLEMENTS Y ANNA NOLAN
- 99 3. Cambio medioambiental, seguridad y conflicto.
 NILS PETTER GLEDITSCH
- 127 4. Pensamiento, prácticas e iniciativas de mujeres para construir la paz.
 La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.
 CARMEN MAGALLÓN

Estudios de caso

- 153 5. Democracia, pobreza y violencia en América Latina: viejos y nuevos actores.
 DIRK KRUIJT
- 177 6. “Avaricia” y “agravios” en las guerras de Angola: su persistencia como
 obstáculo al proceso de rehabilitación.
 KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO
- 201 7. Desposeimiento, ocupación y unilateralismo. La dimensión socio-económica
 del conflicto israelo-palestino.
 ISAÍAS BARREÑADA
- 231 8. “La reconstrucción armada”: desarrollo y contrainsurgencia en Afganistán.
 LUIS ELIZONDO
- 259 9. La “construcción del Estado”, la “construcción de la Nación” y la comunidad
 política en Timor Oriental.
 M. ANNE BROWN

Introducción

“Paz”, “Seguridad” y “Desarrollo” son conceptos inherentemente problemáticos tanto desde el punto de vista teórico como de las políticas. Cada uno de ellos ha sido el objeto de estudio de un área específica de las ciencias sociales, y tanto en los organismos internacionales como en las instituciones gubernamentales —en particular, en los países avanzados de Occidente— puede observarse esa misma división o especialización funcional: por una parte, quienes tienen como mandato o función la paz y la seguridad internacional, generalmente adscritos al ámbito de las relaciones político-diplomáticas, así como a las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia. Por otra, el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza global, en manos de agencias especializadas en economía del desarrollo y en distintos ámbitos sectoriales de intervención, desde la economía productiva, a las políticas sociales. Cada una de ellas ha contado con sus respectivas burocracias especializadas e incluso “comunidades epistémicas” integradas por personal de la academia y de los *think-tank*s. Por ello, han desarrollado métodos de análisis e instrumentos de intervención diferenciados, así como sus particulares lógicas discursivas, basadas tanto en argumentos técnico-racionales propios de sus respectivos ámbitos de acción, como en las decisiones y mandatos políticos adoptados en instancias gubernamentales y en los organismos internacionales.

Esa división o separación funcional ha llevado a que la paz, la seguridad y el desarrollo hayan gozado de cierta autonomía en cuanto ámbitos de reflexión y de política, y ello se refleja en la particular historia intelectual de cada uno de ellos, que en gran medida constituye su particular narrativa de auto-representación. En los estudios sobre la paz y la seguridad se suele destacar el fuerte peso que tuvieron las concepciones tradicionales de la seguridad nacional durante la Guerra Fría, y el desafío intelectual planteado por la “investigación para la Paz” (*Peace Research*) desde los años sesenta; la relativa apertura y ampliación del concepto de seguridad en la década de los ochenta, y su revisión crítica en los años noventa, tanto desde aproximaciones social-constructivistas, como desde la noción de “seguridad humana”. Los estudios sobre el desarrollo también se presentan a través de una narrativa canónica que suele iniciarse en la década de los sesenta, con las teorías de la modernización y de la “dependencia” de los “pioneros” del desarrollo de los años sesenta; continúa con el denominado “enfoque de las necesidades básicas” de los setenta; el retorno a la ortodoxia liberal de los años ochenta y el “Consenso de Washington” de los noventa; la aparición de la problemática ambiental y el “desarrollo sostenible” y el concepto de “desarrollo humano” en esas dos mismas décadas; a ello se añade la posterior revisión reflectivista del “posdesarrollo”, que junto con las antes citadas surgen como respuestas al neoliberalismo que dominó las dos últimas décadas del siglo xx.

Esa separación introduce sesgos muy marcados y supone serias limitaciones que predeterminan el marco de análisis. Al descuidar los problemas del desarrollo y, en general, las variables económicas y sociales, los estudios de seguridad no han tenido la capacidad de analizar

adecuadamente las causas y consecuencias de los conflictos armados, y tienden a poner un énfasis excesivo en la dimensión militar de la seguridad. Por su parte, los estudios sobre el desarrollo y las políticas de cooperación a menudo parten de la presunción de que estas responden realmente a sus objetivos declarados de desarrollo y lucha contra la pobreza, y pueden ser evaluadas en relación a esos objetivos. Sin embargo, las políticas de cooperación al desarrollo no se producen en un “vacío” político. La aproximación “desarrollista” convencional, a menudo prisionera de su propio campo de estudio, obvia el hecho elemental de que en un mundo “westfaliano” de Estados soberanos la política de desarrollo y la ayuda externa se han considerado a menudo como instrumentos de política exterior del donante, y por ello deben ser analizados a partir de la identidad, los valores y los intereses nacionales de cada uno de ellos, sean esos elementos definidos de manera restrictiva y egoísta, o con una visión más amplia en la que se identifican con desafíos globales.

Superar esos sesgos y limitaciones demandaría un marco de análisis más amplio que integre todas estas cuestiones y asuma que, en realidad, paz, seguridad y desarrollo han estado más relacionados que lo que sugieren a primera vista las narrativas convencionales. Ese marco de análisis integrado permitiría arrojar luz sobre cuestiones que hasta ahora no se han analizado adecuadamente, como la relación existente entre las políticas de cooperación al desarrollo, la política exterior, las agendas adoptadas en el seno de los organismos internacionales, y la gobernanza y el orden mundial.

En realidad, tanto la investigación para la paz (*Peace Research*) como los estudios de seguridad, por citar los enfoques académicos dominantes en las últimas décadas, han incorporado de manera muy temprana los problemas de la descolonización y el desarrollo socio-económico, aunque con distintas implicaciones ontológicas y epistemológicas, y también a partir de opciones normativas muy distintas: la Investigación para la Paz, centrada en el concepto de “paz” más que en el de “seguridad”, partió de un visión crítica en la que el desarrollo constituye un objetivo emancipatorio que se opone a la “violencia estructural” que, como subrayó Johan Galtung, supone toda situación de pobreza y exclusión. Los estudios de seguridad, por el contrario, tendieron a incorporar esa problemática de manera instrumental, y en no pocos casos respondía o bien a los intereses hegemónicos de las grandes potencias durante la Guerra Fría, o bien a la lógica neocolonial también presente en ese periodo.

En cuanto a los estudios del desarrollo y las políticas e instituciones de ayuda y cooperación internacional, tampoco escaparon a los condicionantes de la Guerra Fría, ni del enfrentamiento Norte-Sur que aparece con la descolonización, y su evolución sería ininteligible si se hiciera abstracción de esos factores. Como se detalla más adelante, las teorías clásicas de la modernización respondieron explícitamente a los imperativos de la contención del comunismo, mientras que el paradigma de la dependencia es inseparable del proyecto emancipador poscolonial.

La posguerra fría significó una profunda revisión del vínculo entre paz, seguridad y desarrollo, que no se ha limitado al debate académico y tiene importantes implicaciones para las políticas exteriores, la cooperación internacional y las instituciones de ayuda al desarrollo. La disolución del bloque comunista y el aparente triunfo del capitalismo y la democracia liberal como única alternativa o modelo económico y político viable se interpretó por parte de autores como Francis Fukuyama como la culminación del proyecto de la modernidad

ilustrada y según sus propias palabras, como el “fin de la historia”. En ese clima ideológico cobró renovada vigencia la tesis de la “paz liberal” o “paz democrática”, y su postulado de que “las democracias no hacen la guerra entre sí”. Conforme a esa tesis, la ampliación de la comunidad de “democracias de mercado” (*market democracies*) constituiría la estrategia adecuada para prevenir los conflictos armados, internos e internacionales, y promover una paz duradera allí donde estos se hubieran producido. Esta tesis asumía la existencia de una relación virtuosa entre la promoción de la paz y la seguridad, interna e internacional, y las políticas de apertura y liberalización económica, las dinámicas de la globalización, y los procesos de democratización abiertos tras la disolución del comunismo. Esta combinación de liberalización económica, como clave del desarrollo, y de construcción de Estados democráticos tendría una gran influencia en la agenda internacional de la promoción de la paz y la seguridad como marco de referencia de la actuación de los Estados, en lo concerniente a sus políticas exteriores, así como de los organismos internacionales. Quizás el más claro indicador de ello es que la administración Clinton estableciera que la ampliación de la comunidad de “democracias de mercado” habría de ser el objetivo principal de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, ya adaptada al mundo de la posguerra fría.

Por otro lado, como se indicó, desde los años ochenta se han revisado y ampliado los conceptos de seguridad, incorporando componentes económicos, políticos, sociales y ambientales, al tiempo que el tradicional énfasis en la seguridad del Estado cedía el paso a concepciones que daban más peso a la seguridad de las personas, de su entorno inmediato y de sus medios de vida. Finalmente, las políticas de desarrollo y las agencias de cooperación y ayuda tuvieron que hacer frente de manera creciente a los imperativos de la prevención y gestión de crisis y de conflictos armados, así como de la reconstrucción posconflicto. Ello planteaba una agenda más amplia, con cuestiones antes descuidadas en el análisis como el papel de la pobreza y los problemas del desarrollo como “causas profundas” o factores desencadenantes de los conflictos armados; la relación de la ayuda externa con la “economía política” de las guerras civiles; o el papel de la ayuda en la transformación y resolución de los conflictos armados. De cara a la reconstrucción posconflicto, la agenda se extendió a cuestiones más inmediatas como el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes —los programas denominados genéricamente con las siglas “DDR”—; o los problemas del desminado y del retorno de poblaciones refugiadas y de personas desplazadas; y las reformas políticas, sociales y económicas para afrontar las causas profundas de los conflictos armados y permitir su resolución, en lo sucesivo, a través de medios pacíficos. Esta agenda ampliada, que en ocasiones requería de cambios constitucionales y en el modelo político del país en cuestión —en ocasiones incluso una verdadera “refundación” del Estado—, llevó a las políticas de desarrollo y de cooperación a abordar las cuestiones de seguridad que comporta la construcción de la gobernanza democrática y de Estados viables, y no solo a la agenda, más limitada, de la reconstrucción de la infraestructura y el relanzamiento de la actividad económica.

En suma, con el telón de fondo de la “paz liberal”, todo ello fue definiendo un amplio consenso internacional y una agenda comprehensiva de políticas de “construcción de la paz” (*peace-building*) que, como se verá, se ha explicitado en distintos acuerdos y documentos de organismos como Naciones Unidas, o el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organi-

zación para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Con sus posibilidades y limitaciones, la construcción de la paz se ha convertido en uno de los elementos más importantes del entramado de principios y normas internacionales —en su mayoría, sin carácter vinculante y dentro del denominado *soft law*— y de procedimientos y prácticas operacionales que guían la actuación de los actores internacionales y del sistema de ayuda ante los conflictos armados contemporáneos. Por ello, el concepto y la práctica de la construcción de la paz se puede ver también como un conjunto de normas para la gobernanza del sistema internacional, y en particular, de la ayuda al desarrollo.

Esas normas, empero, han sido interpretadas de distinta manera. Algunos autores han valorado positivamente esos consensos, al considerar que serían un componente de una “gobernanza democrática cosmopolita” emergente que iría trascendiendo el principio de soberanía nacional y el carácter “westfaliano” del sistema de Estados. Con ellas, se situaría en un lugar preferente la prevención y la resolución de los conflictos armados, y la protección de los seres humanos frente a la inseguridad y la violencia, directa o “estructural” que a menudo se ejerce en nombre de las prerrogativas soberanas de los Estados. Otros autores, sin embargo, no comparten esa visión favorable, y han subrayado que esas reglas son el reflejo de las relaciones de poder que caracterizan al sistema internacional, y son funcionales a agendas hegemónicas, entre ellas las que han caracterizado las relaciones Norte-Sur desde que se inició el proceso de descolonización. Muestra de ello sería su reinterpretación a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y del lanzamiento de la denominada “Guerra Global contra el Terror”. Con ese acontecimiento, la relación entre paz, seguridad y desarrollo pareció volver, de nuevo, a lógicas instrumentales y de subordinación que recordaban en muchos aspectos a la época de la Guerra Fría.

Partiendo de los elementos de análisis y del contexto histórico antes descrito, este volumen colectivo ha reunido una serie de trabajos cuyo hilo conductor es el análisis crítico de la relación entre la construcción de la paz, la seguridad, y el desarrollo, tanto en lo referido a los conceptos y teorías, como a los actores y las políticas. Para ello, las contribuciones a este volumen se organizan en dos grandes secciones, referida la primera de ellas a los conceptos y marcos de análisis y a los actores. La segunda parte incluye una selección de estudios de caso que permiten aproximarse a los conceptos y debates examinados en la primera parte desde el ángulo, más concreto, de algunos conflictos armados y procesos de paz contemporáneos. Esos estudios de caso se han seleccionado de forma que estén incluidas distintas regiones geográficas, y situaciones también diferenciadas que ilustran la diversidad y la complejidad de los conflictos armados, los procesos de paz, y las misiones internacionales presentes en el actual escenario internacional.

El primer capítulo ha sido elaborado por José Antonio Sanahuja, profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), y también coordinador de este volumen y por Julia Schünemann, investigadora independiente. Con el propósito de establecer un marco general de análisis y discusión del conjunto del volumen, este capítulo examina críticamente la forma en la que se han definido y reelaborado los conceptos, debates teóricos y agendas de política en torno a la construcción de la paz, la seguridad humana y el desarrollo socio-económico tras la finalización de la Guerra Fría. En ese capítulo se señala que, en no pocos aspectos,

la convergencia y articulación de las agendas de la paz, la seguridad y el desarrollo refleja un proceso de “securitización” debatido y contestado. En un primer momento, se conforma una agenda de la “construcción” de la paz” fuertemente influida por la concepción de la “paz liberal” dominante, como se indicó, en la posguerra fría. En ese concepto, no obstante, también han tenido cabida otras visiones críticas que han cuestionado los supuestos de la “paz liberal” y, a partir de ella, el nuevo “intervencionismo liberal” del que, de la mano de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, ha habido numerosas muestras desde los años noventa. Tomando como parteaguas histórico los atentados del 11-S, el capítulo examina de qué manera el antiterrorismo que ha dominado la agenda de seguridad desde esa fecha ha supuesto una revisión de las políticas y conceptos de seguridad y construcción de la paz, en particular en los escenarios y en la actuación de los países implicados en la denominada “Guerra Global contra el Terror”, llevando a las políticas de cooperación, en los casos extremos, a convertirse en meros instrumentos de contrainsurgencia.

La cuestión de los “Estados fallidos” o “frágiles” se encuentra en el centro del debate académico y político sobre el nexo entre seguridad y desarrollo, y constituyen uno de los vectores de los procesos de “securitización” de la agenda de desarrollo de los últimos años. El capítulo elaborado por Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan examina desde una perspectiva crítica la categoría misma de “Estado frágil”. Más que una descripción, ésta constituye un juicio normativo cuyo referente o “vara de medir” es una visión simplificada del Estado occidental, bajo el prisma de un modelo weberiano “ideal” y/o las “democracias de mercado” de corte liberal. Estos autores, integrados en el *Australian Center for Peace and Conflict Studies* (ACPACS) parten en su análisis de la amplia experiencia de investigación de este centro en el Pacífico sudoccidental. Este capítulo examina las dificultades para aplicar modelos predefinidos, considerando como la introducción de instituciones ajenas a realidades socio-culturales no occidentales pueden no ser la solución a la fragilidad estatal y la resolución de los conflictos. Por el contrario, en no pocas ocasiones la introducción apresurada de sistemas de partidos y elecciones a la occidental puede ahondar fracturas sociales, étnicas o religiosas preexistentes, y una rápida liberalización de la economía puede, a su vez, ahondar fracturas socioeconómicas que se encuentran entre las causas del conflicto. Frente a ello, estos autores proponen estrategias de construcción del Estado basadas en un orden político “híbrido”, que integren tanto elementos del Estado weberiano, como otros basados en la costumbre y las instituciones locales, que son tanto una fuente de legitimidad del orden político, como un factor de resiliencia de dichas sociedades.

Nils Peter Gleditsch, Director del Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO), aborda en su capítulo la dimensión ambiental de la seguridad, a partir de las definiciones ampliadas que caracterizaron el decenio de los noventa, y en particular, del concepto de seguridad humana. En primer lugar, este autor realiza una revisión bibliográfica exhaustiva sobre los estudios que analizan la vinculación entre el conflicto, el control de los recursos naturales, y la degradación medioambiental, incluyendo el cambio climático, en todo lo cual no existen resultados concluyentes —parte del análisis se organiza en torno a la conocida disputa entre neomaltusianos y “cornucopianos” y/o “tecnooptimistas”— y/o es necesario que exista mayor indagación académica. Las dimensiones medioambientales y el control o escasez de los

recursos tienen a menudo un papel en los conflictos, pero la relación entre estas dimensiones y el conflicto armado generalmente está influida por los factores políticos, económicos y culturales del conflicto. Pero los problemas medioambientales pueden constituir una amenaza a la seguridad sin ser necesariamente una causa de, o conducir a un conflicto armado. Las pandemias globales, la vulnerabilidad a los desastres causados o agravados por la degradación medioambiental constituyen, como detalla este autor, amenazas de primer orden a la seguridad humana.

La dimensión de género de la seguridad humana y la construcción de la paz es abordada por Carmen Magallón Portolés, Directora del Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza. El capítulo examina la creciente relevancia de estas cuestiones en las ciencias sociales y en particular en la disciplina académica de las relaciones internacionales. Magallón analiza la relación entre las mujeres, la violencia y la paz desde el rechazo a visiones “esencialistas”, a favor de aproximaciones mejor informadas por factores sociales, económicos, culturales y medioambientales y, lejos de asumir la visión convencional de la mujer como “víctima” de la guerra y el conflicto violento, pone de relieve su protagonismo como sujeto en iniciativas de construcción de la paz y alianzas transnacionales con ese objetivo. Fruto de ellas fue la adopción en octubre de 2000 de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El capítulo examina, finalmente, el alcance de esta importante Resolución, su proceso de implementación, las resistencias que enfrenta, y las perspectivas de actuación que abre en el marco, más amplio, de la construcción de la paz.

La segunda parte del volumen aborda distintos casos de estudio que tratan de aprehender las importantes variaciones que existen en la compleja relación entre los procesos de desarrollo, la violencia y el conflicto armado y la guerra, en distintas áreas geográficas del mundo en desarrollo. El primero de estos casos corresponde a América Latina, región paradójica ya que, por un lado, ha sido considerada “la más pacífica del mundo” por la relativa ausencia de conflictos interestatales en sus ya dos siglos de independencia. Y que, por otro lado, es también una de las más violentas del mundo, a causa de la violencia asociada al narcotráfico y a otras formas de violencia, generalmente de carácter transnacional. Dirk Kruijt, latinoamericanista de la Universidad de Utrecht, en los Países Bajos, examina las “viejas” y las “nuevas” violencias que golpean a la región, tomando como argumento explicativo que enlaza ambos periodos los procesos de paz y las transiciones a la democracia de los años ochenta y noventa. Esos procesos reubicaron a las fuerzas armadas en un segundo plano, pero éstos pudieron retener importantes resortes de poder, y dejaron un amplio legado de informalidad, pobreza, desigualdad, marginalidad urbana, debilidad institucional y “vacíos locales de poder” y todos ellos son factores causales de los particulares problemas de violencia e inseguridad ciudadana que vive la región. A ellos se agrega, según resalta este análisis, la posición de América Latina en las redes transnacionales del tráfico de armas y drogas ilícitas. Kruijt termina su análisis poniendo en cuestión las políticas de seguridad “de mano dura”, motivadas generalmente por su rentabilidad electoral y por responder a intereses particulares de actores como las fuerzas armadas, que así preservan su autonomía y su poder, pero que estarían condenadas al fracaso de antemano al no reconocer ni las causas reales de la violencia, ni su naturaleza transnacional.

El estudio de caso de Angola ha sido elaborado por Karlos Pérez de Armiño, profesor de relaciones internacionales de la Universidad del País Vasco, e investigador de Hegoa. Este caso permite analizar un conflicto poscolonial, pronto internacionalizado en el marco del enfrentamiento bipolar, y que a lo largo de los años noventa se ve paulatinamente transformado en una “guerra por los recursos” en la que el control del petróleo y los diamantes devienen factores decisivos en sus causas y dinámica. Pérez de Armiño revisa, a la luz de este caso, el debate académico denominado “codicia o agravio” (*greed vs. grievance*), que trata de explicar el origen de las guerras civiles en clave de apropiación y control de recursos, más que de otros factores sociopolíticos. El estudio examina también los condicionantes del proceso de paz, y como Angola, que se está viendo afectado por la “maldición de los recursos” generada por la bonanza petrolera, y no ha afrontado adecuadamente los factores causales del conflicto, y los desafíos de la paz.

En su contribución al volumen, Isaías Barreñada, profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y especialista en el mundo árabe, aborda el conflicto israelo-palestino atendiendo a su dimensión socioeconómica, frecuentemente descuidada en análisis más centrados en sus vertientes políticas, militares, o geoestratégicas. El análisis destaca cómo la ocupación israelí y el establecimiento de asentamientos ilegales ha supuesto procesos de urbanización forzada, desplazamiento y desposesión de recursos vitales —tierras, pastos, pozos, acuíferos...—, reordenación del territorio conforme a las necesidades del ocupante, limitaciones a la movilidad de personas, bienes y servicios, y una completa subordinación económica de esos territorios a la economía israelí, que obviamente tiene importantes consecuencias políticas. Esos procesos se han agudizado desde la implosión del proceso de paz de Oslo, y la política unilateral de Israel, que contempla medidas como la construcción del muro de separación. En ese contexto, el capítulo también examina el papel de la ayuda externa, tanto la que Israel viene recibiendo, año tras año desde finales de los setenta, de su principal aliado estratégico, Estados Unidos, como la que se entrega a la Autoridad Nacional Palestina, que ha generado mayor dependencia política de este organismo, y además libera a Israel de parte de sus responsabilidades en los territorios palestinos. Esa ayuda se ha concebido en una lógica de reconstrucción post-conflicto, pero no tiene en cuenta la necesidad de descolonización. Como aportación final, el capítulo examina cómo estos procesos socioeconómicos pueden condicionar la creación de un futuro Estado palestino a partir de los territorios ocupados, y su futuro desarrollo socioeconómico.

Luis Elizondo, miembro del Servicio Exterior Mexicano e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) aborda el caso de Afganistán, uno de los frentes de la llamada “Guerra Global contra el Terror” declarada por la Administración de Bush a partir de 2001. Elizondo analiza la naturaleza y las dinámicas del conflicto, y en particular cómo Afganistán fue caracterizado erróneamente como un escenario de reconstrucción postconflicto, cuando la verdadera guerra no estaba sino iniciándose. También examina de manera detallada las estrategias de los Gobiernos de Bush y Obama, y en particular cómo de 2001 a 2008 Afganistán, en relación a Irak, pasa de ser la “guerra necesaria” a ser la “guerra olvidada”, y con la revisión estratégica que supone el cambio de Presidencia en Estados Unidos, se extiende a Pakistán, haciéndolo más difícil de afrontar. En ese contexto,

se analiza el papel de las distintas misiones presentes en el país y sus complejas y a veces contradictorias misiones y mandatos. El capítulo se centra, finalmente, en el examen de las actividades de desarrollo y ayuda de emergencia, que han evolucionado desde sus objetivos iniciales de reconstrucción a ser parte de una estrategia contrainsurgente o, como lo denomina en el título de esta contribución, “una reconstrucción armada”.

M. Anne Brown, profesora de relaciones internacionales de la Universidad de Queensland, en Australia, analiza el caso de Timor Oriental para plantear cuestiones más amplias sobre los conceptos y políticas de la construcción del Estado y la construcción de la paz. Entre ellas, qué se entiende por democracia, a partir de qué modelos y sustratos institucionales, locales e importados, debe promoverse, y qué papel deberían asumir los actores externos y en particular la cooperación internacional al desarrollo. A partir de la experiencia timorense, la profesora Brown cuestiona los modelos occidentales de “transferencia de instituciones” que parecen suponer que el lugar donde se construye el Estado es una *tabula rasa* sin instituciones locales relevantes. Sin embargo, estas existen, y son importantes fuentes de poder político, legitimidad, y capacidad de resiliencia social, económica y cultural de las comunidades. El análisis de Brown es bastante circunspecto respecto al papel de los actores externos, que debieran ser más sensibles a esa realidad local y admitir otros modelos arraigados en las condiciones locales, en vez de dar por sentada la superioridad del modelo occidental de Estado y orden político.

En conjunto, los trabajos aquí reunidos como estudios de caso han pretendido abordar la complejidad de cada situación, y al tiempo, aportar elementos para un análisis más informado respecto a las cuestiones más amplias que se han planteado en la primera sección del volumen. De ahí su relevancia para la indagación académica, así como para el diseño de políticas de desarrollo, cooperación, y construcción de la paz.

Para terminar esta breve introducción, hay que destacar que este libro ha podido ver la luz gracias al apoyo que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) brindó al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) a través de distintos convenios-marco de apoyo a la actividad investigadora, y en particular al apoyo entusiasta de la que fuera Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo en ese momento, Doña Milagros Hernando. El agradecimiento se extiende a las personas que como autores/as de los distintos capítulos se sumaron al proyecto del libro, a partir del Curso de Verano de El Escorial de la Universidad Complutense en el que se originaron algunas de las contribuciones aquí reunidas. Un agradecimiento especial se dirige a Luis Elizondo Belden, autor de uno de los capítulos, por su extraordinario trabajo de revisión editorial y de traducción de algunos de los textos. Finalmente, al equipo del ICEI por todo su apoyo en este empeño.

José Antonio Sanahuja
UCM, Campus de Somosaguas, Madrid, noviembre de 2011

CONCEPTOS, ANÁLISIS Y ACTORES

1. El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA Y JULIA SCHÜNEMANN

INTRODUCCIÓN

La conceptualización de la seguridad y el desarrollo no es un mero ejercicio académico, pues tiene importantes implicaciones en las políticas que se definen en nombre de uno u otro objetivo, de los recursos que se despliegan para su consecución, y de las instituciones que tienen en cada uno de ellos su razón de ser. Este capítulo pretende examinar la relación entre conceptos y políticas de desarrollo, construcción de la paz y seguridad —lo que en la bibliografía especializada se denomina a menudo el nexo entre paz, seguridad y desarrollo (*peace-security-development nexus*)—, desde el ángulo de la cooperación y la ayuda al desarrollo. Como se indica más adelante, desde la aparición misma de las políticas de ayuda tras la Segunda Guerra Mundial, la cambiante definición de la seguridad y del desarrollo y su interrelación han sido factores determinantes en su configuración institucional, sus objetivos y estrategias, el volumen de recursos movilizados, y su pauta de asignación geográfica y sectorial. Frente al común aserto de que seguridad y desarrollo han sido ámbitos de política que han evolucionado relativamente separados, en este texto se argumenta que, por el contrario, siempre han mantenido una estrecha interrelación, si bien ésta ha ido experimentando cambios significativos. Esos cambios fueron perceptibles en la Guerra Fría, si bien es en la posguerra fría y tras los atentados del 11-S cuando se observa con mayor claridad cómo los conceptos y las políticas de seguridad y de desarrollo han sido redefinidos y se ha tratado de revisar, desde distintas agendas políticas, la compleja relación que existe entre uno y otro.

Como se verá el 11-S y la denominada “Guerra Global contra el Terror” pueden ser considerados una línea divisoria o parteaguas entre los conceptos más comprehensivos y “desarrollistas” de la seguridad y la construcción de la paz de la posguerra fría, y las visiones fuertemente “securitizadas que desde el 11-S han tratado de reubicar las políticas de desarrollo y cooperación en el marco del antiterrorismo y la seguridad nacional.

Para aprehender esos cambios, y la forma en la que son resultado de las visiones y el comportamiento de los actores de la cooperación al desarrollo —y a través de una lógica de retoolimentación, inciden en ellas—, se requiere de una aproximación crítica a la seguridad. En particular, considerar que la “seguridad” no es un estado objetivo a alcanzar, y/o un mero

concepto analítico, sino un significado intersubjetivo que sólo puede ser comprendido en el marco de unas relaciones sociales¹. Por lo tanto, la manera en la que se definen la seguridad y el desarrollo, así como las políticas que han de ser desplegadas en función de ambos objetivos, deben ser vistas como el resultado de interacciones sociales. Más que la seguridad —sea ésta “nacional”, “del Estado”, o “humana”— y el desarrollo —sea éste “económico”, “sostenible”, y/o “humano”—, se analizará la “securitización” de las políticas de cooperación al desarrollo; es decir, los actores y los procesos sociales que definen qué es seguridad, para quién y con qué objetivos; y cómo las políticas de cooperación y desarrollo se relacionan con ese proceso.

El capítulo se inicia, por ello, con una breve caracterización de marco de análisis de la “securitización”, siguiendo las aportaciones de la Escuela de Copenhague de estudios críticos de seguridad. A partir de ello, se examinarán los procesos de securitización que, con un horizonte normativo muy diferente, han marcado las dos últimas décadas: por un lado, el intento de redefinir la seguridad desde una perspectiva de seguridad humana y de construcción de la paz, incorporando dimensiones de desarrollo humano y sostenible; por otro lado, los procesos de securitización de las políticas de cooperación al desarrollo que se han llevado a cabo en el marco de la narrativa de la “Guerra Global contra el Terror” iniciada tras el 11-S, que ha tratado, con desiguales resultados, de subordinar esas políticas a los imperativos del antiterrorismo y de la seguridad nacional de los donantes.

Este último proceso de securitización se puede observar a través de diversas dinámicas, que incluyen las lógicas discursivas que legitiman la ayuda, la redefinición de los conceptos y marcos de política, tales como son la movilización de recursos extraordinarios, los cambios en la pauta de asignación de la ayuda, la redefinición de la gobernanza democrática en clave de seguridad, y unas dificultades crecientes para determinadas modalidades de ayuda y para los actores no gubernamentales.

Este capítulo analiza, en particular, algunas de esas dinámicas de securitización: los cambios que se han producido en las visiones y conceptos de seguridad y de construcción de la paz; las tendencias en cuanto a la asignación de recursos; y las visiones en torno a los “Estados frágiles”. Para ello, además de un análisis más general, se examinan las estrategias y políticas de algunos donantes, tomados como estudios de caso, sin que ello comporte ni un análisis comparado ni exhaustivo, que requeriría más extensión y recursos. En función de los temas a abordar, se examinan los casos de Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Canadá, Australia, y de la Unión Europea —en lo referido a sus competencias propias en materia de desarrollo y de política exterior—; y, en algunos ámbitos concretos, de organismos multilaterales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas. Estos actores se han seleccionado por una combinación de factores: su peso como donantes, sus distintas motivaciones y pautas de comportamiento históricas, y el interés de sus políticas de cara a las cuestiones objeto de análisis, de manera que estos casos sean por un lado representativos, y por otro, significativos respecto de las tendencias analizadas. Este análisis da lugar, finalmente, a unas conclusiones referidas al alcance y orientación de la securitización de las políticas de ayuda y cooperación al desarrollo.

1. Puede alegarse, igualmente, que los conflictos también representan fenómenos intersubjetivos, especialmente en virtud de percepciones compartidas o no sobre las amenazas. Sobre ambas cuestiones, véase, por ejemplo, Wendt (1994: 389).

“SECURITIZACIÓN”: MARCO DE ANÁLISIS Y APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA SEGURIDAD

El concepto de “securitización” tiene importantes implicaciones teóricas y analíticas. Se trata de un enfoque o herramienta de análisis que examina cómo ciertas cuestiones son transformadas o enmarcadas por unos actores determinados como un problema o cuestión de seguridad. En palabras de Buzan *et al.* (1993:32), la securitización estudia quién securitiza, sobre qué cuestiones (amenazas), para quién (objetos de referencia) y por qué, con qué resultados y, no menos importante, bajo qué condiciones (es decir, qué es lo que explica que la securitización tenga éxito). Al securitizar una cuestión o etiquetarla como de seguridad, se la vincula con un hecho que es definido o redefinido como una amenaza existencial. Con ello, se eleva al rango de emergencia y se le da un sentido de urgencia y relevancia que legitima el despliegue de medios extraordinarios para afrontar esa amenaza, incluyendo la ruptura de normas establecidas, y se deslegitima y a menudo se neutraliza el conflicto social y el debate político sobre esa cuestión y sobre los medios desplegados (Buzan *et al.*, 1993:25).

En este enfoque se contrapone “securitización” con “desecuritización” o “politización”, que supone que una cuestión determinada se mantiene o se (re)sitúa en el ámbito de lo político, se aborda o se vuelve a abordar a través de medios ordinarios, y se debate a través de los procesos políticos habituales, en particular, de los cauces democráticos (Wæver, 1995:49). El recurso al estado de guerra o estado de sitio, a la ley marcial, a golpes de Estado, a la movilización militar o al control gubernamental de la vida económica, como medidas extraordinarias que se suelen justificar por razones de seguridad interna o externa, son más bien los resultados de procesos de securitización cuyos actores y objetivos han de ser deconstruidos. La “mentalidad de estado de sitio” a la que han recurrido distintos regímenes autoritarios, basada en la exacerbación de la amenaza externa, constituiría una expresión extrema de ese proceso. De la misma manera, las denominadas políticas “de estado de alarma”, “del miedo” o “del pánico”, a las que han recurrido a menudo los gobiernos, sean democráticos o autoritarios, serían muestras de esos procesos.

Fuertemente influido por el constructivismo social, este enfoque es una de las más importantes aportaciones de la Escuela de Copenhague de estudios de seguridad. La seguridad es, según Wæver (1995), un acto discursivo o del habla (*speech act*), construido mediante discursos y narrativas, a través del lenguaje². En consecuencia, la seguridad o las amenazas no son hechos objetivos, en el sentido de exógenos y dados, sino construcciones sociales, cuya aparición se explica en gran medida por factores ideacionales como los valores, las normas, la cultura o las identidades. Al centrar el análisis en cómo, quién y por qué se definen unos u otros conceptos de seguridad, con qué contenido y con qué propósitos, el enfoque de securitización se ha distanciado abiertamente del análisis de seguridad clásico, que ha intentado definir un concepto “correcto” de seguridad, y/o considera que la seguridad es sobre todo un estado o situación

2. Este concepto procede de la filosofía del lenguaje, en particular de la obra de J. L. Austin (2005), y de la sociolingüística, y ha sido incorporado críticamente en la obra de J. Habermas y de su teoría de la acción comunicativa.

que se define de manera objetiva frente a unas amenazas cuya magnitud se determina, básicamente, por las capacidades materiales sobre las que se establecen los equilibrios de poder y la polaridad.

El marco de análisis de la securitización, por lo tanto, no pretende definir qué es la seguridad, sino qué actores y procesos sociales son los que conducen a una determinada definición y contenido de la seguridad y de las amenazas a la misma, y qué consecuencias tienen esas concepciones. Bajo este enfoque, los conceptos de seguridad —sea la seguridad nacional o la seguridad humana— dejan de ser la explicación o la categoría explicativa, y pasan a ser algo que debe ser explicado a partir de los procesos sociales que les dan origen.

De hecho, en la concepción clásica del realismo, la seguridad nacional y las amenazas son hechos objetivos que son “formulados” o “desvelados” por los Estados, en tanto actores racionales con identidades e intereses dados, lo que define de antemano el contenido y límites del análisis de seguridad y, como hemos indicado, sitúa la seguridad fuera del debate político. Para el enfoque de securitización, que una cuestión sea “securitizada” no quiere decir que sea necesariamente una amenaza esencial o relevante a la seguridad del Estado, de la comunidad o del individuo, sino que alguien ha tenido éxito en convertirlo en un problema existencial de acuerdo a una visión o unos objetivos determinados. Un intento de securitización con éxito requiere que el actor esté en una posición de autoridad que le permita formular una aseveración de “securitización” (*securitization claim*), que las amenazas alegadas faciliten la securitización, y que el consiguiente acto de lenguaje o la narrativa subsiguiente se adapte a la particular “gramática” de la seguridad (Smith, 2005:34). En este sentido, la “securitización” constituiría un tipo particular o una variante de lo que se puede traducir como encuadre o marco (*framing*), por el que determinadas narrativas, prácticas discursivas, o, en la aproximación de G. Lakoff, metáforas, determinan *ex ante* la respuesta política. En este caso, la “Guerra Global contra el Terror” constituiría la narrativa, relato o metáfora que enmarca el proceso de construcción de la amenaza y de la seguridad, así como la repuesta política y militar a la misma (Lakoff y Evans, 2006).

A partir de todo lo anterior, la securitización, en tanto herramienta o marco de análisis, dirige la atención a los siguientes elementos (Balzacq, 2005):

- a) Los actores que securitizan, atendiendo tanto a su función de agencia —valores y preferencias, intencionalidad, estrategias, etc.—, como a las capacidades o medios para impulsar y orientar el proceso. El actor o actores tienen que contar con la autoridad y los medios necesarios para que sus pretensiones o exigencias de que algo sea definido o etiquetado como problema de seguridad sean escuchadas. Ello remite, obviamente, al Estado, pero deja la puerta abierta a otros actores, como los organismos internacionales, los actores políticos, los medios de comunicación o los centros académicos e intelectuales (a través de las denominadas “comunidades epistémicas”), y no descarta pugnas entre esos actores para determinar quién se apropia de la cuestión y, de su enfoque y contenido, y es capaz de definir los términos precisos de la misma, y los recursos para afrontarla, ganando así influencia y control de la agenda y de los recursos.

- b) La definición y construcción de conceptos de seguridad y, en consonancia, de amenazas existenciales, y de los objetos referentes de la securitización; es decir, aquello que es amenazado —el Estado, la comunidad, el individuo, su identidad y valores— y que por ello han de ser protegidos. En ocasiones, a ello se lo denomina “intento de securitización” (*securitization move*). La redefinición de la seguridad como “seguridad humana” sería, en este contexto, un “intento de securitización”, más que la definición de una nueva conceptualización o marco de análisis de la seguridad.
- c) La “audiencia”, o aquellos que han de ser persuadidos de que existe una amenaza a la seguridad, y de la necesidad de afrontarla con medios extraordinarios. Constituye la meta o diana de todo “intento de securitización”, pues si éste no tiene resonancia en la audiencia, el proceso de securitización de una cuestión determinada no se materializa.
- d) El contexto, en tanto que estructura, que lejos de ser una realidad objetiva es parte de las relaciones sociales en las que se sitúan los actores y la “audiencia”, siendo permanentemente interpretado y reinterpretado en términos de la construcción de las amenazas. Ese contexto puede ser desfavorable, o aparecer como una “ventana de oportunidad”, como lo fue el 11-S, que ofrece condiciones más favorables para un intento de securitización.

Esta categorización no debe entenderse de manera rígida. Los actores que securitizan pueden ser también referentes de la securitización y parte de la audiencia que ha de ser convencida y arrastrada en el proceso. El Estado, en particular, suele ser tanto referente de la securitización como actor de la misma cada vez que se reafirman las concepciones clásicas, estatocéntricas, de la seguridad nacional, como ha ocurrido de manera muy marcada tras los atentados del 11-S y en el curso de la denominada “Guerra Global contra el Terror”.

El proceso de construcción de las amenazas deviene un elemento central del análisis y, conforme a Hough (2004), uno de los aportes de la Escuela de Copenhague es la “ampliación” y “profundización” de la noción de amenaza. En lo referido a la ampliación, esta Escuela recuerda que en ese proceso de redefinición de las amenazas a la seguridad, no todas son amenazas militares, políticas o ideológicas; y que no todas implican al Estado-nación como actor que securitiza o como referente de la securitización. En ese sentido, la Escuela de Copenhague se distancia de las aproximaciones clásicas de la seguridad, centradas en la dimensión militar, al elaborar un marco de análisis en el que se reconocen las dinámicas de securitización también presentes en los ámbitos político, social, económico y medioambiental, y no sólo en el ámbito militar-estatal. Ello amplía el análisis a otros actores, sea como actores que securitizan o bien como la “audiencia” destinataria (*target*) de dicho proceso.

Aun así, el enfoque de securitización no se distancia demasiado de los enfoques clásicos centrados en el Estado-nación. Según Buzan y Wæver, el Estado sigue siendo el actor primordial, debido a que cuenta a menudo con los recursos para impulsar los intentos de securitización (2003:71). Ahora bien, hay que tener presente que las estrategias de securitización se ven afectadas por el tipo de Estado en el que se producen. Por ejemplo, los rasgos específicos de los Estados periféricos o postcoloniales, incluyendo bajos niveles de cohesión sociopolítica, debilidad institucional y altos

niveles de pobreza y desigualdad, definen contextos, actores y estrategias distintas de las que existen dentro de los Estados “modernos” o “postmodernos” (Cooper 2000; Sørensen 2001:1, 103).

En cuanto a la “profundización”, el análisis de esta Escuela permite una mejor apreciación de factores o causas “profundas” de la inseguridad en cada uno de esos ámbitos, al examinar de qué manera se incorporan como factores constitutivos de las amenazas. Al poner en cuestión los supuestos del realismo político y de otras aproximaciones clásicas a la seguridad —en particular, su pretendido carácter “objetivo”, su supuesta neutralidad desde el punto de vista de los valores y preferencias normativas, o la centralidad del Estado y del poder militar como proveedores y referente de la seguridad—, el enfoque de securitización se ha configurado como una teoría crítica de la seguridad (Peoples y Vaughan-Williams: 18). Según Floyd (2007:41), es un marco sin parangón en términos de su utilidad analítica, y es “extremadamente útil” para los estudios críticos de la seguridad. De acuerdo a Charrett (2009:38), este enfoque aporta herramientas analíticas que permiten deconstruir el poder institucional y discursivo del actor que securitiza; abordar expresiones de seguridad alternativas o discrepantes; deconstruir las subjetividades dominantes sobre la seguridad; e incorporar diferentes enfoques de seguridad que permiten la crítica y la reelaboración de los procesos de securitización de una manera que sea sensible a sus implicaciones normativas.

Ello no supone, no obstante, que este enfoque no presente algunas limitaciones teóricas derivadas, en parte, de que como teoría “constructivista moderada” se basa tanto en premisas racionalistas como social-constructivistas. En primer lugar, este enfoque considera que el analista de seguridad y los actores que securitizan son funcional y conceptualmente distintos, pero a menudo no existe esa distinción. También presupone que su análisis de la seguridad está libre de valores, si bien es capaz de aprehender las visiones y preferencias de valores de los actores que intervienen en la securitización (Huysmans, 2002). No obstante, a partir de las premisas constructivistas de este enfoque y, en particular, del principio de reflexividad, se ha de aceptar que el analista también interviene en el proceso de securitización, al elaborar un discurso o narrativa que implica una toma de posición al proceso de securitización que se analiza.

En efecto, existe cierto “dilema normativo”, que según la expresión de Huysmans (2002) radica en tener que definir un proceso de securitización como “positivo” o “negativo”. Ello, a su vez presupone unas preferencias de valores a menudo referidas a las consecuencias de dicha securitización: a favor o en contra, por ejemplo, de la militarización de ámbitos de la política o de la vida social antes considerados “civiles”, de las medidas de excepción o los recortes de las libertades adoptadas en nombre de la seguridad nacional, de la aceptación, rechazo o represión de demandas de minorías o grupos excluidos al redefinirlas como “amenazas” a la integridad o la unidad del Estado, o de las políticas económicas y sociales para reducir la desigualdad y promover la seguridad humana. En principio, los teóricos que han desarrollado inicialmente el enfoque de securitización han tratado de eludir ese dilema expresando sus preferencias por la “desecuritización” o “repolitización”. Sin embargo, además de que ello supone implícitamente una determinada preferencia normativa, hay que recordar que no todos los procesos de securitización son “negativos”. Para Naciones Unidas, por ejemplo, la afirmación del concepto de seguridad humana en tanto “intento de securitización” ha dado más relevancia política a la agenda del desarrollo y la lucha contra la pobreza y a los actores

que la promueven. Del mismo modo, no todos los procesos de desecuritización suponen necesariamente la politización o repolitización de la cuestión a la que afectan.

De nuevo según Charrett (2009: 39), la aplicación crítica del análisis de securitización permite solventar ese dilema normativo mediante un análisis (auto)reflexivo de los conceptos, discursos y políticas de la seguridad. Resulta, por tanto, posible evitar o al menos mitigar la securitización “negativa” de un referente; es decir que ese proceso conduzca necesariamente a políticas que refuercen un *status quo* basado en la dominación y/o la exclusión, a respuestas militaristas, o a políticas que restrinjan las libertades o que perjudiquen el desarrollo; y promoviendo respuestas a las amenazas más constructivas y holísticas.

DE LA POSGUERRA FRÍA AL 11-S: PROCESOS DE SECURITIZACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Paz, seguridad y desarrollo han sido cuestiones que han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen las políticas de ayuda tras la Segunda Guerra Mundial, a menudo como consecuencia de procesos de securitización. Las grandes iniciativas de ayuda exterior de la Guerra Fría pueden ser vistas como resultado de procesos de securitización del desarrollo. Así se observa en el Plan Marshall de 1947, primer gran programa de asistencia externa de Estados Unidos, la *Mutual Security Act* de 1950 —primer texto legal que reguló la ayuda estadounidense al Tercer Mundo, cuyo nombre no puede ser más elocuente—, la “Alianza para el Progreso” —que la Administración Kennedy propone a Latinoamérica en 1960 tras el triunfo revolucionario en Cuba—, o las iniciativas de ayuda de la Administración Reagan en Centroamérica o Asia Central en la “segunda Guerra Fría”. Ese vínculo fue expresamente reconocido por la teoría. Por un lado, las teorías económicas del desarrollo del paradigma de la “modernización” vincularon el desarrollo con el crecimiento económico; éste, con la estabilidad política y el cambio social “ordenado”; y ambos, con el mantenimiento de alianzas estratégicas y la contención del comunismo. Por otro lado, la aproximación realista, más circunspecta respecto a los procesos de desarrollo socioeconómico, vio en la ayuda económica una herramienta clave de la política exterior, necesaria para sostener aliados, garantizar la estabilidad, y asegurar los equilibrios de poder³. El comportamiento de la Unión Soviética y sus aliados y satélites a la hora de otorgar ayuda —recuérdese la ayuda soviética al Egipto de Nasser, o el apoyo del COMECON a Etiopía, Vietnam, Cuba o Nicaragua— no fue muy distinto en cuanto a sus subordinación a objetivos estratégicos y de seguridad.

Terminada la Guerra Fría, la fuerte reducción de la ayuda externa de Estados Unidos revela que los objetivos de seguridad nacional, definidos en clave anticomunista, constituían la principal motivación de su ayuda exterior. Sin embargo, que países de Oriente Próximo como Israel y Egipto continuaran recibiendo fuertes sumas, como había ocurrido desde los acuerdos de Camp

3. El subtítulo de *The Stages of Economic Growth*, de W. W. Rostow, considerada la obra clave de la teoría del desarrollo “clásica”, es, significativamente, *A Non-Communist Manifesto*. Entre los numerosos textos que examinaron la ayuda desde la perspectiva del realismo político, véase el trabajo clásico de Hans Morgenthau (1962) “A political Theory of Foreign Aid”.

David de 1979, muestra que esas lógicas no habían desaparecido del todo, y se adaptaban al nuevo contexto. Así lo revelaría, por ejemplo, el fuerte aumento de la ayuda de Estados Unidos a los países andinos a partir de 1990, vinculado a la creciente preocupación por el narcotráfico, una vez que éste se definió como “amenaza” y como problema de seguridad nacional (Sanahuja, 1999 y 2005).

La Guerra Fría no impidió que existieran visiones distintas del papel de la ayuda en la resolución de los conflictos armados. Por ejemplo, en la crisis centroamericana de los años ochenta, los países latinoamericanos y la Comunidad Europea impulsaron una estrategia, que a la larga se mostró exitosa, que trataba de separar esos conflictos de la lógica de bloques. Se reconocían sus causas políticas, económicas y sociales, facilitando apoyo político y ayuda externa para promover la democratización y el desarrollo como condiciones para asegurar una paz duradera.

Sin embargo, los factores que han dado origen a nuevas aproximaciones a la conexión entre paz, seguridad y desarrollo han sido, sobre todo, la desaparición del conflicto bipolar y la aparición de las “nuevas guerras” del decenio de los noventa. El fin de la Guerra Fría permitió revisar esa vinculación. El desarrollo se “desecuritizó” y “repolitizó” en un proceso en el que, en primer lugar, adquirió un valor propio en vez de ser un mero instrumento de políticas de seguridad nacional subordinadas a la pugna hegemónica. Los años noventa, de hecho, significaron una importante revalorización de la lucha contra la pobreza en la política internacional. Por otro lado, a través de la actuación de Naciones Unidas y de los países donantes, las políticas de desarrollo y en particular la ayuda exterior se vincularon a los intentos de asegurar una paz duradera en los lugares en los que se logró dar fin a guerras civiles o de guerrillas; y a estrategias preventivas más amplias para reducir el riesgo de conflicto en el mundo en desarrollo, especialmente en las sociedades desgarradas por profundas fracturas socioeconómicas, políticas o étnicas.

Los años noventa, en particular, estuvieron marcados por varias temáticas relacionadas con las prioridades políticas de ese periodo: por un lado, la creciente preocupación por la prevención de los conflictos, haciendo frente a sus “causas profundas” relacionadas con las fracturas socioeconómicas y los factores de discriminación étnica, cultural, religiosa que se convierten en causas o factores desencadenantes del conflicto.⁴ Ha sido el final de la Guerra Fría el que ha permitido abordar ese tipo de factores causales sin que se (mal)interpretaran dentro de las claves ideológicas del conflicto bipolar.

Por otro lado, la agenda también estuvo dominada por los procesos de paz que se desarrollaron desde finales de los años ochenta en lugares como Centroamérica, el África austral —en particular, Angola y Mozambique—, o el sudeste asiático —destaca el caso de Camboya—, tras la firma de acuerdos que comprenden amplios programas de reconstrucción y reintegración a la vida social y económica de los combatientes y las poblaciones desplazadas, todo ello con amplio apoyo de la cooperación internacional. En muchos casos, esos acuerdos reconocían las causas “profundas” o “subyacentes” de los conflictos, de carácter socioeconómico y/o relacionadas con la gobernanza democrática, y definieron agendas de medio y largo plazo con amplias reformas estructurales en esos ámbitos, que se basan en la idea de que paz, democracia y desarrollo son inseparables. Las dificultades asociadas al tránsito entre situaciones de crisis y

4. Véanse, entre otros, Ruphesinghe 1994; Stewart 1996; Carnegie Commission 1997; y Klugman 1997. En este marco se sitúa, aunque con distinto enfoque, el debate suscitado por la tesis “codicia o agravio” (*greed vs. grievance*) iniciada, entre otros, por Paul Collier. Para una aproximación a ese debate para el caso de Angola, véase el capítulo de Karlos Pérez de Armiño en este mismo volumen.

conflicto, y la reconstrucción y el desarrollo originaron también una amplia reflexión sobre el denominado “continuum” humanitario o el vínculo entre asistencia, rehabilitación y desarrollo (VARD). El debate en esta materia no se limitó a la reconstrucción posbélica, sino a cómo evitar el fracaso de los acuerdos de paz, y el retorno de la violencia, como ocurrió en distintos momentos en países como Angola, o Colombia⁵. En este ámbito, también se abordaron los complejos problemas de coordinación y de orientación de políticas, no siempre convergentes, de los países afectados y de los donantes externos, y los problemas de coherencia de políticas que afectan a los propios donantes en sus políticas de deuda, comercio, o ayuda externa (Boyce 2002).

Todo lo anterior se relaciona, a su vez, con la notable “ampliación” del concepto de seguridad que caracteriza los últimos años ochenta y la primera mitad de los noventa (Sánchez Cano, 1999), con conceptos más globales y multidimensionales, que reconocían los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad, dejando atrás la visión unidimensional de la “seguridad nacional” centrada en las capacidades militares y los equilibrios de poder, y las limitaciones de la noción de “seguridad colectiva”. Entre ellos, cabría mencionar concepciones como la “seguridad cooperativa”, la “seguridad global” o la “seguridad democrática”. La más relevante es quizás la de “seguridad humana”, planteada en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en su concepción más amplia otorga gran importancia al desarrollo y la satisfacción de las necesidades básicas, lo que permitiría que toda persona, además de no experimentar miedo frente a la inseguridad y la violencia física (*freedom from fear*), también se vea libre de la necesidad (*freedom from want*). En no pocos aspectos, esta visión refleja tanto una puesta al día de la clásica “paz liberal” occidental, como su pretensión de universalidad, al asumir las exigencias de desarrollo de la vieja agenda “Norte-Sur” emanada de la descolonización.

Basado en todo lo anterior, se forjó un nuevo consenso internacional respecto a la vinculación entre paz, seguridad y desarrollo, que puede ser interpretado como un intento de des securitización y re securitización en el que la seguridad humana constituiría un horizonte normativo para el cambio de políticas, tratando de superar tanto el legado de políticas de seguridad estatocéntricas y militarizadas de la Guerra Fría, como el sesgo occidental de la clásica “paz liberal” (Sanahuja 2005). Ello se reflejó, en particular, en la agenda de políticas de los organismos internacionales. Naciones Unidas ha tenido un papel destacado en este proceso. El fin de la Guerra Fría “liberó” a Naciones Unidas de los condicionantes del bipolarismo, permitiéndole por primera vez tener un papel efectivo en la definición de la seguridad, tanto en el plano conceptual, como en los procesos de paz de la posguerra fría (Human Security Centre 2005: 111). Es esta organización la que otorgó al debate sobre seguridad una visión más universalista. Destacan, en particular, el “Programa de Paz” y el “Programa de Desarrollo” elaborados a instancias del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali (Naciones Unidas, 1992, 1994 y 1995). Por su parte, los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) adoptaron en 1997 unas importantes directrices sobre el papel de la ayuda en los conflictos y la construcción de la

5. La bibliografía sobre esa cuestión también es muy amplia. Véanse, entre otros, Lake 1990; Ball 1994; Ledrach 1994; Kumar 1997; Carbonnier 1999. Para un recuento más cercano, véase Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2011.

paz que reflejan y sistematizan ese consenso (CAD, 1997 y 2001). En la misma línea, el Consejo Europeo reconoció la prevención de conflictos y la construcción de la paz como objetivos explícitos de la acción exterior de la UE adoptando en 2001 en Gotemburgo el Programa de la Unión Europea para la Prevención del Conflicto Violento (Consejo Europeo, 2001).

La práctica y la agenda de las Naciones Unidas y de otros actores internacionales hicieron emerger el concepto de “construcción de la paz” como un nuevo marco de políticas para la cooperación al desarrollo. El término, además, se impuso a los anteriores conceptos de “reconstrucción posconflicto” para reflejar un enfoque global que abarcaba la prevención de conflictos, las intervenciones para promover la paz cuando ha estallado la violencia y la asistencia dirigida a la consolidación de la paz y a evitar que reaparezca la violencia (Tschirgi, 2003). Ese enfoque, igualmente, abarca al conjunto de actores, internos e internacionales, y tiene carácter multidimensional, al extenderse a la agenda de desarrollo y de construcción nacional o de construcción del Estado, ya que se dirige tanto a las causas inmediatas del conflicto como a las más profundas, tomando en cuenta factores estructurales, políticos, socio-culturales, económicos y medioambientales (Tschirgi, 2003). El énfasis en las causas estructurales revela la dimensión de largo plazo del concepto de construcción de la paz, que va más allá de la recuperación y la reconstrucción posconflicto. Se entiende que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden ser cruciales en la resolución de conflictos, pero que no son suficientes, dado que muchos países en situaciones de posconflicto se han visto de nuevo envueltos en conflictos armados. A través de este concepto, además, se pretendió reconocer el papel y el potencial de la sociedad civil en la resolución de los conflictos, y atender a la problemática y aportes de colectivos específicos, como las mujeres, en los procesos de construcción de la paz⁶. La construcción o consolidación de la paz se convirtió, por ello, en un objetivo expreso de las políticas de cooperación al desarrollo y, en numerosas situaciones de posconflicto, ese objetivo logró movilizar recursos adicionales en cuanto a ayuda económica y atención política, por lo menos en el corto y mediano plazo.

De igual manera, se observa la tendencia a reconocer que la cooperación y su potencial impacto positivo en términos de desarrollo no necesariamente conduce a sociedades más pacíficas y que los procesos de desarrollo interactúan con el conflicto inherente a cada realidad social de muy distintas maneras, pudiendo contribuir a reducir su intensidad y canalizarlo por vías políticas, o bien a acentuar esas dinámicas y propiciar el conflicto violento. De esa reflexión, basada en experiencias prácticas y lecciones aprendidas, emergió la idea de incorporar por defecto una perspectiva de conflicto a las políticas de desarrollo.

Como se ha indicado, todo ello puede ser interpretado como un intento de “resecuritización” de las agendas del desarrollo, en el que los conceptos de desarrollo humano y de construcción de la paz han sido, respectivamente, horizonte normativo y agenda política. Ahora bien, más allá de casos concretos, la incapacidad de esas agendas para movilizar grandes montos de ayuda hacia los objetivos de desarrollo acordados en el marco de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas de los noventa, revela el escaso éxito de tal proceso de securitización o de “resecuritización” normativa hacia un concepto de seguridad humana que integraba los

6. En este aspecto, es crucial la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, adoptada el 31 de octubre de 2000, sobre las mujeres y la construcción de la paz.

objetivos internacionales de desarrollo sostenible y de lucha contra la pobreza. De hecho, en los años noventa no hubo “dividendo de la paz” y aunque tras el fin de la Guerra Fría se registró una importante reducción de los gastos militares en todo el mundo, la ayuda al desarrollo también cayó, de un 0,33% del PIB de los países donantes del CAD en el periodo 1969-1991, hasta alcanzar en 2007 el coeficiente más bajo de su historia, un 0,22% del PIB.

EL 11-S, LA “GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERROR” Y LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron drásticamente el contexto internacional, abriendo un proceso de radical redefinición de las amenazas y la seguridad, y para un nuevo proceso de securitización que ha abarcado al conjunto de la agenda de las relaciones internacionales. Antes del 11-S, la aparición de demandas sociales globales en el contexto de un proceso de globalización contestado y disputado era uno de los elementos más marcados de esa agenda, como puso de manifiesto la llamada “Cumbre del Milenio” de Naciones Unidas de 2000, y la adopción de los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Sin embargo, la preocupación por la seguridad nacional que se impuso tras el 11-S y la “Guerra Global contra el Terror” postergaron el debate sobre la globalización y su dimensión social. Una década más tarde, sin embargo, la narrativa securitizada de la “Guerra contra el Terror” parece desvanecerse, y en un contexto de crisis económica global, las cuestiones sociales y económicas vuelven al primer plano.

De igual manera, los consensos sobre paz y conflictos de la posguerra fría fueron arrinconados o reinterpretados por los ideólogos neoconservadores y su concepción clásica de la seguridad, que volvió a definirse como “seguridad nacional”, convirtiendo al terrorismo de Al Qaeda en amenaza existencial. Esa “Guerra Global” se configuró como un marco de pensamiento y acción, en el sentido que le da a este término Georges Lakoff, situando a la defensiva a las visiones y consensos “desarrollistas” que se habían construido durante la posguerra fría. A partir de esas visiones, se intentó hacer del antiterrorismo el eje de la política exterior y la razón última de las políticas de cooperación internacional; fue también la justificación de la guerra en Afganistán y en Irak, y el argumento para la proclamación de un “eje del mal” integrado por países y actores a los que se relacionaba con las nuevas amenazas.

Sin embargo, la política estadounidense no se limitó al combate al “terrorismo global”, ni ese era su único propósito. Para los ideólogos neoconservadores en los que se inspiraba la política exterior de la Administración Bush, el 11-S representaba una “ventana de oportunidad” para proyectar el poder estadounidense y establecer un nuevo orden internacional basado en la hegemonía de Estados Unidos. Mucho antes del 11-S, en escritos de algunos *think-tank*s inscritos en esta corriente, como el “Project for a New American Century” (PNAC), se había planteado explícitamente ese objetivo, partiendo de la presunción, tomada de las denominadas “teorías de la estabilidad hegemónica”, de que el orden internacional habría de ser hegemónico o no sería “orden”. También se partía de la premisa de que sólo Estados Unidos puede proveer estabilidad y seguridad, y garantizar un orden internacional viable, por ser el único país con la capacidad coercitiva para imponerse globalmente. Y, además, debería hacerlo, dada la superioridad intrínseca

de sus valores e instituciones. La hegemonía estadounidense sería, en suma, tanto una necesidad política, como un imperativo moral⁷. En ese marco, la guerra de Afganistán, como después la de Irak, pueden ser consideradas “guerras hegemónicas”, y no se explican sola ni principalmente por sus objetivos declarados, sea el antiterrorismo, el desarme, o el objetivo —ilícito según el derecho internacional— del “cambio de régimen”. Estas guerras pretendían ser el “acto constituyente” de ese nuevo orden mundial. Al terminar la década de 2000 ya se había constatado el fracaso de ese proyecto hegemónico, y la Administración Obama había heredado dos conflictos complejos, enquistados y sin perspectiva alguna de victoria militar, de los que se intenta salir con el menor coste y a la mayor brevedad posible dejando unos mínimos de seguridad y estabilidad.

En ese contexto, las políticas de desarrollo y cooperación fueron postergadas, o se reinterpretaron y redefinieron en clave antiterrorista, o como parte de políticas de seguridad más amplias. En los casos extremos, como se verá, la ayuda económica e incluso la ayuda humanitaria se tornaron un mero instrumento contrainsurgente. En determinados países, en el contexto de la “Guerra Global contra el Terror”, la construcción de la paz que ya contaba con más de una década de desarrollo conceptual y normativo, un amplio entramado institucional, y constituía una detallada “tecnología” de intervención, fue transformada en una herramienta de pacificación y estabilización. Ese proceso de securitización de las políticas de ayuda y cooperación se ha desarrollado a través de las dinámicas que, de forma sucinta, se exponen a continuación:

- a) *Narrativas y retórica: el retorno de la seguridad nacional como justificación de la ayuda externa.* La seguridad, en detrimento de la lucha contra la pobreza, se ha convertido en un importante elemento de la retórica que justifica la ayuda al desarrollo, así como en uno de sus fundamentos doctrinales. Con ello, se produce un cambio fundamental, pues la ayuda se justifica a partir de las prioridades de los países ricos y no de los destinatarios de la misma, a menos, claro está, que se alegue —y se ha hecho con frecuencia— que el terrorismo de Al Qaeda es *también* la principal prioridad de seguridad de Bolivia, de Botswana o de cualquier otro país en desarrollo. Si, como señala Wæver, la securitización es ante todo, un acto discursivo (*speech act*), la retórica y narrativa que vincula seguridad y desarrollo es una variable relevante para analizar el proceso de securitización de la ayuda (Beall, 2006; Mohan y Mawdsley, 2007). En la narrativa relevante en este proceso de securitización pueden distinguirse dos líneas de argumentación: por un lado, los “halcones” que consideran la ayuda externa como mero instrumento de política exterior, subordinado a las necesidades de contención militar y de estabilización tras las intervenciones militares de la “Guerra Global contra el Terror” (Natsios, 2004; Woods 2005). Por otro lado, las “palomas” que consideran que hay vínculos entre el terrorismo global, el fundamentalismo y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, y ven el desarrollo como herramienta de “prevención” del terrorismo y de “construcción de la paz”, alegando, en un marco más amplio, que el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble y sostenible. La UE, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y otros donantes han propuesto aumentar la ayuda apelando a

7. Para una discusión más amplia de esta interpretación, véase Sanahuja (2008).

ese argumento. En el caso de las Naciones Unidas, el vínculo seguridad-desarrollo se ha subrayado en los informes elaborados con vistas a la “Cumbre del Milenio+5”, celebrada en Nueva York en septiembre de 2005 (Naciones Unidas, 2004 y 2005). Con la aparición de la nueva doctrina de seguridad de la UE, la política de desarrollo, antes autónoma, apareció expresamente vinculada a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), al establecer explícitamente ese vínculo entre ayuda, desarrollo y seguridad. El imperativo de la seguridad también se reconoce explícitamente en la nueva “Política de vecindad-Europa ampliada”, que supone fuertes incrementos de la ayuda comunitaria para países vecinos.

- b) *La redefinición de la construcción de la paz y la seguridad humana en un marco de prevención y lucha contra el terrorismo, y de estabilización de posguerra.* Los conceptos de “construcción de la paz” y de “seguridad humana”, como se indicó, reflejan los consensos de la posguerra fría —en tanto “intentos de securitización” guiados por determinados valores— formulados por Naciones Unidas, el CAD y otros actores bilaterales y multilaterales sobre la convergencia de las agendas y marcos de políticas de la paz, la seguridad y el desarrollo. El 11-S y la narrativa neoconservadora de la “Guerra Global contra el Terror”, en tanto intento de securitización, también ha afectado a esos conceptos y marco de políticas, con el propósito de subordinarlos, con desigual éxito, a las necesidades de pacificación y de estabilización derivadas de esa “Guerra”. Con ello, la construcción de la paz se ha convertido en un concepto y una práctica debatida y contestada, siendo objeto de dinámicas de securitización guiadas por distintos proyectos políticos. De igual manera, han ganado peso las interpretaciones restrictivas de la seguridad humana, que se reubican en un marco de seguridad del Estado y de reformas de las políticas de seguridad y orden interno de la construcción del Estado (*state building*).
- c) *Movilización de recursos extraordinarios: incremento de la ayuda, aunque inferior al aumento del gasto militar.* Con un monto total en torno a 55.000 millones de dólares, en 1997, como se indicó, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se situó en el 0,22% del PIB de los países ricos, el nivel más bajo de la historia. A partir de 2001 se observa un aumento sostenido, hasta alcanzarse en 2005 la cifra de 107.000 millones de dólares y el 0,33% del PIB agregado de los donantes. Sin embargo, ese aumento se debe en mayor medida a las exigencias de la “Guerra contra el Terror” que al cumplimiento de los ODM (Sanahuja, 2005 y 2007), pues responde en gran medida a asignaciones extraordinarias a países clave en esa “Guerra”. El aumento de la ayuda es, en todo caso, inferior al que se observa en el gasto militar, particularmente en Estados Unidos⁸. Aunque difícil de estimar, ese aumento supone un elevado “coste de oportunidad” para los ODM.

8. En 2002 el gasto militar mundial alcanzó cifras similares a los de la Guerra Fría, con un total de 794.000 millones de dólares, con lo que se evaporó definitivamente la posibilidad de un “dividendo de la paz”. En 2010 esa cifra se había duplicado, y Estados Unidos representaba, por sí solo, más de 700.000 millones de dólares.

- d) *Cambios en las prioridades geográficas*: los países relevantes en la “Guerra contra el Terror” reciben los mayores aumentos de la ayuda económica y el alivio de la deuda, además de obtener concesiones comerciales y de otra índole, tanto de Estados Unidos como de la UE y de otros donantes⁹. La “política de chequera” se sumó a las presiones diplomáticas para lograr votos favorables en el Consejo de Seguridad en vísperas del ataque a Irak. Otros países están viendo condicionada la ayuda a la nueva agenda de seguridad, y no a metas de desarrollo. África subsahariana y América Latina ya están siendo objeto de menos atención política y un estancamiento de la ayuda. La obvia excepción es Colombia, cuyo conflicto, esencialmente interno, fue reubicado en la lógica de la “Guerra Global contra el Terror”. En particular, las “guerras hegemónicas” emprendidas tras el 11-S han captado sumas elevadas para la pacificación y estabilización, detrayendo fondos de otros países y de necesidades de desarrollo. Desde 2004, Irak se ha convertido en el primer receptor mundial de AOD, y Afganistán ha ido escalando puestos en la clasificación mundial de receptores de ayuda hasta situarse desde 2008 en segundo lugar. Entre 2005 y 2009, Irak y Afganistán han captado entre el 10% y el 16% de toda la AOD mundial. Otros países, como Pakistán, Etiopía o Sudán reciben ahora más ayuda debido a su papel en la “Guerra contra el Terror”. Esta tendencia afecta también a las organizaciones multilaterales. Así lo revelan las presiones al Banco Mundial para utilizar sus préstamos, según *The Economist*, como un “soborno” para ganar aliados¹⁰.
- f) *Arrinconamiento de la agenda de la democratización, los derechos humanos y el “buen gobierno”*. El 11-S ha vuelto a plantear el dilema “libertad *versus* seguridad”, dando paso a restricciones a las libertades democráticas. Este dilema también se plantea en la cooperación internacional, como ya ocurrió en la Guerra Fría, de forma que la democracia y el “buen gobierno” pierden peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda. Aparece así una “nueva condicionalidad” vinculada a objetivos como el control de armamentos, el antiterrorismo o el control migratorio “en origen”, poco o nada relacionados con el desarrollo. La Unión Europea, por ejemplo, ha ido introduciendo cláusulas de cooperación y/o de condicionalidad en sus acuerdos con terceros en materia migratoria y de antiterrorismo. Las migraciones se perciben cada vez más como un problema de seguridad nacional para los Estados de acogida, como se plasma en el documento *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución* (Consejo Europeo, 2008:1). Además, en el contexto de las políticas hacia los “Estados frágiles”, el énfasis de los donantes en la Reforma del Sector Seguridad (RSS) incluido los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) revelaría también la paulatina securitización de la agenda de la gobernanza democrática.

9. En Moss *et al.* (2006) se propone una clasificación según cinco variables: frontera con Afganistán o Irak, objetivo de/ base de organizaciones terroristas, aliado en “coalición de los dispuestos”, frontera con Estado(s) que financian el terrorismo, y proporción de población musulmana. Pero aún sin elaborar un esquema de clasificación riguroso, resulta bastante evidente identificar los países relacionados con la “Guerra contra el Terror”.

10. *The Economist*, “Bribing Allies”, 27 de septiembre de 2001.

- g) *El renovado interés en los “Estados frágiles”*. El 11-S y el consiguiente giro hacia la seguridad nacional como eje central de una nueva narrativa e intervenciones concretas, puso en la mira a los llamados “Estados frágiles” o “fallidos”. Si bien inicialmente habían sido objeto de preocupación por su incapacidad de proveer seguridad y otros servicios públicos a sus propios ciudadanos, después se van a redefinir como amenaza para la seguridad de la comunidad internacional y, sobre todo, de los países de Occidente, dada su vinculación real o potencial con las nuevas amenazas, en particular el terrorismo transnacional y la criminalidad internacional organizada. Efectivamente, los “Estados frágiles” ocupan la intersección de las agendas de desarrollo y de seguridad, y entre los donantes coexisten dos perspectivas para abordarlos: la óptica de la seguridad y la óptica del desarrollo, incluyendo esta última la perspectiva de la seguridad humana en un sentido amplio. Mientras que en la década de los noventa primaba la óptica del desarrollo, manifiesta en los Objetivos del Milenio, tras los atentados del 11-S se dio un giro explícito hacia la primacía de la seguridad entendida como seguridad nacional o seguridad internacional en tanto suma de la seguridad nacional de determinados países. Aunque posteriormente vuelven a converger ambas agendas alrededor de conceptos y narrativas de buena gobernanza (*good governance*) o construcción de estado, aún falta un enfoque estratégico, integrado y coherente.
- h) *Creciente politización y militarización de la ayuda humanitaria*. Afganistán e Irak han sido visibles muestras de la tendencia de Estados Unidos y sus aliados a subordinar la ayuda de emergencia a las exigencias de la guerra y la propaganda bélica, debilitando su legitimidad y su capacidad de proporcionar asistencia y protección efectiva a las víctimas calificándola sin tapujos como “humanitaria”, a pesar de no cumplir con las más obvias exigencias de humanidad e imparcialidad contempladas por el derecho internacional humanitario. Los ataques y asesinatos de trabajadores del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Afganistán e Irak revelan que las organizaciones humanitarias ya no son percibidas como “imparciales” y “neutrales” por parte de los talibanes o de otras milicias irregulares. La consecuencia inmediata de estos ataques suele ser el cese de las operaciones humanitarias. Las “guerras hegemónicas” son también “emergencias mediáticas”, que atraen una gran atención de los medios de comunicación, en desmedro de los “conflictos olvidados” para los que es más difícil obtener atención política y ayuda para las víctimas.
- i) *Redefinición en clave securitizada de las agendas del desarrollo (pobreza, drogas, salud, migraciones, cuestiones alimentarias, medio ambiente...)*. La securitización no solo supone un proceso de priorización de agendas y temáticas. También redefine las cuestiones o problemas en clave de amenaza. Buena parte de la agenda de desarrollo se ha visto fuertemente securitizada, adquiriendo mayor relevancia para los donantes, movilizandolos recursos, modificando la posición relativa de países y sectores en la distribución de ayuda, y otorgando mayor relevancia a determinadas agencias estatales de los países donantes o receptores de ayuda —en particular, los ministerios de defensa e interior—, en desmedro de otras. Cuestiones como la pobreza y el desempleo, las migraciones, las pandemias

globales, o el medio ambiente se encuentran entre las más abiertamente “securitizadas”. Pobreza y desempleo, en situaciones en las que existe fragilidad estatal y acceso a determinados recursos naturales, se convierten en factores causales o coadyuvantes del conflicto armado en el análisis sobre las causas de las guerras civiles que ha girado en torno al binomio *greed vs. grievance* (“codicia o agravio”)¹¹. Las pandemias globales, y en particular el VIH y el sida se han definido como “amenaza” que justificaría tanto mayores desembolsos de ayuda en los países donde existen mayores tasas de prevalencia, como controles fronterizos más estrictos (Sjöstedt 2011). Las migraciones, de ser un problema de regulación de mercados de trabajo globalizados, deviene en amenaza al orden interno —a través de un visible discurso de criminalización—, a la estabilidad política, la seguridad económica y el empleo, y/o a la identidad cultural, reclamándose que la ayuda al desarrollo se reconfigure como mecanismo de contención o “control en origen” de los flujos migratorios (Huysman 2006, Borbeau 2011). Los problemas alimentarios o del medio ambiente, redefinidos en clave de “seguridad alimentaria” o de “seguridad ambiental” no han escapado a este proceso (Kay 2008, Trombetta 2011).

- j) *Control y merma de autonomía para las organizaciones de la sociedad civil. La securitización de la ayuda*, en clave antiterrorista, también ha supuesto serias trabas para las organizaciones sociales y las ONG de desarrollo que trabajan en situaciones de conflicto. El estrechamiento del campo perceptivo, a través del dilema “amigo-enemigo” asociado al discurso de la “Guerra Global contra el Terror” ha reducido los márgenes de actuación independiente de estos actores. Aquellos que han desplegado estrategias de transformación de los conflictos que comportan una relación estrecha con organizaciones próximas y/o afines a grupos armados u organizaciones terroristas, en particular en Oriente Próximo y en Asia central y meridional, se han visto sometidas a un mayor control por parte de los gobiernos y, en ocasiones, a trabas que han supuesto el cese de sus actividades. En otros casos, se las ha forzado a actuar dentro de políticas de estabilización e incluso de carácter contrainsurgente (Howell y Lind 2009a: 46-104, y 2009b).

Estos hechos y tendencias dificultan el cumplimiento de los ODM y las metas de reducción de la pobreza. Antes del 11-S el grado de cumplimiento ya era desalentador. Con la excepción del sudeste asiático, en ninguna región se ha avanzado al ritmo requerido. Es cierto que estos hechos no se pueden atribuir sólo a la primacía de la seguridad y la guerra en las relaciones internacionales, pues también inciden factores y dinámicas anteriores y distintas al 11-S y la “Guerra Global contra el Terror”. Las negociaciones internacionales de las que depende la suerte de los países en desarrollo, como la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, están estancadas desde el fracaso de la Conferencia de Cancún de 2003. Las iniciativas sobre reducción de deuda progresan con lentitud, y la crisis económica de 2009 es un factor adicional.

11. Para un análisis crítico de este amplio debate, véase, entre otros, Ballantine y Nitzschke 2003; Arnson y Zartman 2006, y Bodea y Bardawi 2007.

Sin embargo, el proceso de securitización de las políticas de desarrollo ha exacerbado algunos de los obstáculos que ya dificultaban hacer frente a los problemas de seguridad, gobernanza y cohesión social planteados por la globalización, y ha generado otros nuevos. Como consecuencia de ese proceso, la ayuda externa vuelve a servir a intereses nacionales de los donantes y ser un mero instrumento de política exterior subordinado a objetivos de seguridad, reduciendo el margen de maniobra de las fuerzas sociales para promover el debate político y la “agenda social” global que representan los ODM, así como la securitización alternativa que representa la visión “desarrollista” de la seguridad humana.

SECURITIZACIÓN Y VISIONES DE LA SEGURIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN LOS DONANTES

Como se ha señalado, la aparición del concepto de seguridad humana, que se construye por oposición a la tradicional “seguridad del Estado”, puede ser vista como un “intento de securitización” que define un horizonte normativo para la reformulación del vínculo entre paz, seguridad y desarrollo en la posguerra fría. Frente a ello, el 11-S ha supuesto un retorno de las concepciones tradicionales de seguridad y, como se argumenta en esta sección, incluso la reinterpretación restrictiva de la “seguridad humana”. Esos cambios de enfoque y de horizonte han dejado su impronta en las agencias de cooperación a desarrollo.

Para ilustrar cómo se han incorporado esos cambios en las agencias donantes consideradas en este trabajo, que pretenden ser una muestra representativa de las mismas, se han establecido tres grupos. El primero incluye aquellos que, en el contexto de la “Guerra Global contra el Terror”, han asumido una concepción tradicional de la seguridad nacional: Estados Unidos, Australia y Dinamarca. Estados Unidos ha ido más allá, al formular en 2002 la “doctrina Bush” basada en la “guerra preventiva”, la cual, como hemos indicado, fue también asumida formalmente por el Gobierno de Howard en Australia y por España durante el periodo de Aznar. El segundo grupo de actores —países donantes y algunos organismos internacionales— comprende aquellos que han asumido el concepto de seguridad humana aceptando su definición más amplia y “desarrollista”. Se trata de Reino Unido, Noruega y el PNUD. Noruega, por ejemplo, es uno de los países que impulsó la “Human Security Network” establecida en 1999. En cualquier caso, como ilustran los casos británico y japonés, la asunción de ese concepto es parcial, lo que pone de relieve el limitado alcance de la seguridad humana como resultado de un proceso de “securitización normativa” de la ayuda. El tercer grupo incluiría a Alemania, Países Bajos, Canadá, Japón, el Banco Mundial y la Unión Europea, como actores que han intentado desarrollar un enfoque integral o ampliado de seguridad abarcando tanto la seguridad humana, como otras concepciones más clásicas. Esta clasificación, en cualquier caso, es más exploratoria que exhaustiva y sólo refleja una muestra significativa, que no cubre ni al conjunto de los donantes del CAD —que en algunos casos, además, han ido evolucionando de una a otra posición en función de cambios de gobierno y de otros factores—, ni a todos los organismos internacionales relevantes. En particular, se incluye un examen breve del CAD y de la Unión Europea, dada la singularidad de sus aportaciones.

Por otro lado, todos los donantes tomados en cuenta en este estudio —con la excepción de Estados Unidos— asumen la construcción o consolidación de la paz como concepto-marco de cara a sus políticas de ayuda en relación a los conflictos armados. Algunos tienen una larga tradición en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz, como es el caso de Canadá y Noruega. Otros han elaborado estrategias específicas en esta materia en el marco de las propuestas de Naciones Unidas y, en mayor medida, del CAD. Algunos no tienen estrategias explícitas de prevención de conflictos y/o construcción de la paz, aunque el término esté cada vez más presente en diferentes documentos de política. La UE, como caso específico, ha contemplado ambos conceptos en distintos documentos con carácter más amplio (ver, entre otros, Comisión Europea 2001, 2007a, 2007b, y Consejo Europeo, 2001a, 2011). Con un mayor peso legal, el Tratado de la Unión Europea (TUE) así como el Tratado de Lisboa sostienen que mediante su acción exterior la UE tiene que “mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional”¹². Tanto para Noruega como para Canadá, salvando las diferencias, la prevención de conflictos, el mantenimiento y la construcción de la paz han sido tradicionalmente una prioridad de su política exterior y de cooperación internacional. Ambos países disponen de estrategias específicas al respecto (Norwegian Foreign Ministry, 2004; CIDA, 2005). Noruega, en particular, ha liderado a un grupo de donantes —el denominado “Grupo de Utstein”, integrado por Alemania, Canadá, Noruega, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido— en la definición y asunción de una visión global y coherente de construcción de la paz (Smith 2003), sin perjuicio de las significativas diferencias que, como se verá *infra*, caracterizan a esos países en sus políticas de cooperación al desarrollo y construcción de la paz.

Dentro del primer grupo destaca, en primer lugar, Estados Unidos, donde el concepto de seguridad nacional, definido en términos de amenazas existenciales para el Estado, se basa en una visión tradicional de las amenazas, que se ha visto exacerbada tras los atentados terroristas del 11-S y el inicio de la “Guerra Global contra el Terror”. Ahora bien, esta visión se ha ampliado al incluir también las enfermedades contagiosas, el crimen organizado, la degradación del medio ambiente, o la seguridad energética, si bien “filtradas” a través de una visión marcadamente estatocéntrica, en la que el Estado es tanto objeto como garante de la seguridad. En la Estrategia Nacional de Seguridad (The White House, 2002), por primera vez el desarrollo se define como el tercer pilar de la seguridad nacional, junto con la defensa y la diplomacia (“las tres D”). Como se ha señalado, la vinculación expresa entre los intereses de seguridad y la ayuda exterior es una constante histórica en la asistencia externa de Estados Unidos que ni siquiera la posguerra fría modificó (Ruttan, 1996; Sanahuja, 1999). Sin embargo, en el contexto creado por el 11-S, se ha reformulado a través de varios documentos de USAID. En el *Report on Foreign Aid in the National Interest*, de 2002 y el “libro blanco” *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century*, se establece que el mandato de USAID ya no se limita al desarrollo, y que debe enfocarse hacia objetivos de seguridad y de política exterior, incluyendo el fortalecimiento de Estados frágiles, que se perciben fundamentalmente como amenaza. En una omisión significativa, en la estrategia estadounidense para la cooperación al desarrollo (USAID, 2004) el concepto de seguridad humana no se menciona ni una sola vez. El Comité

12. Artículo 21.2.C y artículo 10a/, Disposiciones generales relativas a la acción exterior europea.

de Ayuda al Desarrollo (CAD), en su evaluación de pares (*peer review*) de la ayuda estadounidense de 2006, criticó que la política de desarrollo fuera “en primer lugar un instrumento para apoyar otros objetivos políticos prioritarios”, en particular la seguridad nacional de Estados Unidos (CAD, 2006a).

En relación a la construcción de la paz, este concepto no ha sido asumido por Estados Unidos. No obstante, la Estrategia de Seguridad Nacional adoptada tras el 11-S, y revisada posteriormente, incluyó un apartado sobre prevención y resolución de conflictos proponiendo tres niveles de acción: la prevención y la resolución de conflictos, las intervenciones en conflictos y la estabilización, así como la reconstrucción posconflicto. En ese marco, en 2004 la Administración Bush estableció en el Departamento de Estado una nueva oficina para la reconstrucción y la estabilización (*Office for the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*) que tiene el mandato de planificar y ejecutar misiones de estabilización y reconstrucción civiles. No menos importantes son los cambios que se han dado en el Departamento de Defensa en materia doctrinal, de políticas y de instrumentos y recursos. Entre 2002 y 2005 la proporción de la AOD total de Estados Unidos gestionada por el Pentágono pasó del 5,6% al 21%. Como se indica *infra*, se ha adoptado una nueva doctrina contrainsurgente abiertamente “desarrollista”.

Como han señalado Johnson *et al.* (2011: 2), el alineamiento de las tres “D” significó que las actividades de ayuda de emergencia y de desarrollo en Irak y, sobre todo, en Afganistán fueran insertadas dentro de la estrategia de contrainsurgencia. A finales de 2003 se estableció el programa de Respuesta de Emergencia del Mando (*Commander's Emergency Response Program*, CERP), a partir del cual se crearon —primero en Afganistán, después en Irak— unidades denominadas Equipos de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstruction Teams*, PRTs) con el objetivo de mejorar la coordinación entre unidades militares y equipos civiles, tanto agencias oficiales de cooperación como ONG. Los PRT trabajan con objetivos de estabilidad y de vinculación con las autoridades y actores locales. En 2004 se recomendó que las actividades de estabilización fueran asumidas como misión central de los militares estadounidenses. Esta recomendación fue codificada en la Directiva del Departamento de Defensa 3000.05 *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, que incluía actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo como parte de una visión más amplia de fomento de la economía de mercado, el Estado de derecho y las instituciones democráticas.

Como resultado, en las operaciones en Irak y Afganistán la ayuda al desarrollo ha jugado un papel clave. Siguiendo los cálculos de Johnson *et al.* (2011:3), basados en cifras oficiales, entre 2002 y 2010, Estados Unidos ha asignado más de 62.000 millones de dólares para socorros y reconstrucción en Afganistán, y de 2003 a 2010, Irak ha recibido otros 61.000 millones. Entre ambos países, han recibido de Estados Unidos una suma similar a toda la AOD mundial de un año. Los objetivos de estabilidad y contrainsurgencia son explícitos. En Afganistán, solo el 26,2% de la ayuda estadounidense tuvo como objetivo el desarrollo económico y social, mientras que 56,4% se relacionó con la seguridad. Las fuerzas armadas estadounidenses se han convertido en la agencia más importante en la canalización de esos recursos: en Afganistán, el 60% de la ayuda estadounidense es responsabilidad del Departamento de Defensa, mientras que USAID canaliza el 18%, y el 21% otras agencias.

Puede alegarse que Irak y Afganistán representan casos extremos, pero el hecho es que la visión de “las tres D” se ha extendido al conjunto de la acción exterior de Estados Unidos, y la nueva doctrina contrainsurgente es ya parte de las directrices operacionales de los militares de ese país en todo el mundo. En 2007, por ejemplo, se estableció un nuevo mando para África (AFRICOM) centrado en tareas de prevención de conflictos (Brown y Stewart, 2007). Aunque con algunas diferencias significativas, también se ha extendido a todo el espectro político. Frente a los “halcones” que han dominado la Administración Bush, la visión de las “palomas” demócratas pretende plantear una visión comprehensiva de la seguridad pero esta, en cualquier caso, vincula la seguridad nacional y la seguridad humana. Un importante informe del *Center for American Progress* (Smith, 2008) plantea la necesidad de una “seguridad sostenible” que fortalezca a los Estados como referente para la seguridad humana, y aboga por una visión más amplia y universalista de las amenazas, que no se pueden reducir ni subordinar al terrorismo transnacional. En otros informes de este centro también se aboga por un mayor papel de las fuerzas armadas en el desarrollo y en la “construcción nacional” (Brigety, 2008).

En el caso de Australia y sobre todo Dinamarca, la adopción de un enfoque de seguridad nacional es más llamativa, dado que al menos Dinamarca es un país de tradición “desarrollista”. Desde 2004 la política de cooperación al desarrollo danesa es vista como una parte integral de la política exterior, haciendo de la seguridad y la lucha contra el terrorismo el segundo de los cinco objetivos prioritarios de su programa de ayuda en el periodo 2004-2008 (Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 2003). A ello le siguió un documento estratégico para el período 2006-2010, en el que se dedica un capítulo al vínculo entre seguridad y desarrollo (DANIDA 2005:14). Entre las áreas temáticas que se consideran cruciales para un “enfoque integrado” de la cooperación, se incluyen la estabilidad, la seguridad y la lucha contra el terrorismo. Se reitera que Dinamarca tiene que contribuir a la seguridad y la estabilidad y asegurar que la política de cooperación al desarrollo sea una parte integrada de una política exterior “proactiva”. Ello se reitera en otros documentos de política, en particular en los *Principles Governing Danish Development Assistance for the Fight against the New Terrorism* (Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 2004), que reitera que la política de cooperación, en tanto instrumento de política exterior, ha de contribuir a los objetivos de estabilidad, seguridad y lucha antiterrorista. Dinamarca también recoge el concepto de la construcción de la paz en su estrategia comprehensiva para África, *África, desarrollo y seguridad* (Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 2005), que refleja un claro enfoque de seguridad, considerando ésta una condición previa y necesaria para el desarrollo.

Australia es otro país que ha primado los objetivos de seguridad en su política de desarrollo, aunque, como se señala en el siguiente apartado, en este caso hay un fuerte énfasis en los países vecinos. La agencia de cooperación de Australia ha elaborado una estrategia de ayuda para fortalecer la lucha antiterrorista en esos países (AusAid, 2003) que explicita el enfoque de seguridad de la política del conservador John Howard, uno de los pocos líderes occidentales que adoptó formalmente la denominada “doctrina Bush” de 2002. En 2006 se publicó un “libro blanco” para la ayuda australiana para un período de diez años (AusAid, 2006), en el que la reducción de la pobreza reaparece como objetivo, si bien se vuelve a relacionar con las prioridades de estabilidad y de seguridad ligadas a los “Estados frágiles”. El concepto de seguridad humana queda así al margen de la estrategia y política de Australia.

Dentro del segundo grupo de donantes, en el caso del Reino Unido hay que precisar que este enfoque no se ha aplicado en su actuación en los países clave de la “Guerra Global contra el Terror” (Irak y Afganistán), donde su actuación está más “securitizada”. En el terreno conceptual, sin embargo, es uno de los países que mejor han desarrollado el concepto de seguridad humana y aclarado el vínculo entre seguridad y desarrollo. Se parte de la premisa de que la inseguridad es un componente de la pobreza, que en el mundo en desarrollo es uno de los principales obstáculos para lograr los ODM, y que las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social incrementan la probabilidad de conflictos violentos (DFID, 2005a:8). Se afirma, además, que no se ha de subordinar la reducción de la pobreza a intereses políticos de corto plazo, ni al antiterrorismo, ni ello debe conducir a cambios en la asignación geográfica de la ayuda ni a cuestionar el consenso internacional logrado por los ODM. Hay que enfrentar amenazas relevantes como el terrorismo o las armas de destrucción masiva, pero la contribución particular de la cooperación al desarrollo consiste en tratar las causas estructurales de la inseguridad global vinculadas con la pobreza y la desigualdad (DFID, 2005a:6, 18).

Un tercer grupo de donantes —Alemania, Países Bajos, Canadá, Japón, el Banco Mundial y la Unión Europea— ha intentado desarrollar un enfoque integral o ampliado de seguridad en los respectivos documentos estratégicos en los que antes del 11-S se solía defender un enfoque de seguridad humana. Alemania, por ejemplo, adopta un “concepto ampliado de seguridad”. En el esfuerzo de generar una política de cooperación al desarrollo en términos de seguridad humana, se considera vital la contribución de la política exterior y de seguridad, así como las contribuciones de las políticas de economía y finanzas, medio ambiente, cultura y justicia. En el Libro Blanco de 2006 sobre la política de seguridad alemana se introduce el término de la seguridad en red (*networked security*), alegando que las determinantes cruciales del futuro desarrollo de la política de seguridad no son militares, sino condiciones sociales, económicas, ecológicas y culturales. La seguridad, por ende, no se puede conseguir ni de manera unilateral ni sólo a través de medios militares (Weller 2006; Gobierno de Alemania, 2006: 22).

Los Países Bajos defienden el concepto restringido de seguridad humana (libertad de temores), pero al mismo tiempo han introducido en su política un nuevo énfasis en la seguridad global. Así se recalca, por un lado, que la cooperación al desarrollo descansa sobre el ideal de la solidaridad y ha de ser una responsabilidad compartida entre países desarrollados, países emergentes y países en desarrollo. Por otro lado, se alega que la cooperación internacional también sirve a los intereses nacionales de los Países Bajos, y que los ataques terroristas demuestran que la seguridad nacional no se puede aislar de la seguridad internacional, estableciéndose un vínculo explícito entre cooperación al desarrollo y seguridad nacional (Minbuza, 2007).

Canadá y Japón han sido los dos referentes en el debate sobre el alcance de la seguridad humana, con Japón alineado con la definición amplia (no padecer ni temor ni necesidad) y Canadá en su vertiente más restringida (verse libre del temor a la violencia), lo que sin embargo no impide que en ambos casos esté atemperado el alcance de este concepto, reafirmando nociones clásicas de seguridad nacional en distintos documentos estratégicos. Como en otros casos, ello se debe tanto a maniobras y/o pugnas burocráticas por tener control e influencia que deben ser contempladas en el marco de análisis del enfoque de securitización como a un debate sobre planteamientos de fondo. En 2003, el gobierno de Japón modificó la carta oficial

de la ayuda añadiendo objetivos de seguridad y prosperidad propia (JICA, 2003). Además, la “prevención del terrorismo” está incluida en los principios de implementación de la AOD. En un documento de 2004, el *National Defense Program Guideline for FY2005 and after*, el uso estratégico de la AOD ya aparece como un objetivo de las fuerzas armadas japonesas. Sin embargo, fue una iniciativa japonesa la que en 2001 dio origen a la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas, encabezada por la entonces Alta Comisionada para los Refugiados de Naciones Unidas, Sadako Ogata, y el Premio Nobel de Economía Amartya K. Sen¹³. Japón defiende el concepto de seguridad humana como “complementario” al concepto convencional y estatocéntrico de seguridad (Sunaga, 2004: 15; MOFA, 2006). Este país también incorporó la construcción de la paz como una nueva prioridad, asumiendo que hace falta un enfoque que dé continuidad a la asistencia facilitada al término del conflicto armado, y que apoye la reconstrucción posconflicto (Sunaga, 2004; JICA, 2003).

En el caso de Canadá, se ha promovido de manera activa el concepto de seguridad humana, aunque en su versión más restringida, pues considera que es, ante todo, verse libre del miedo (*freedom from fear*) ante la amenaza o el uso de la fuerza y la violencia directa contra los derechos de la personas, su seguridad o sus vidas (DFAIT, 2002). Esta limitación conceptual frente al más amplio y “desarrollista” enfoque de *freedom from want* permite dotar al concepto de mayor concreción y contenido operativo, al centrarlo en la prevención y la resolución de los conflictos armados, la protección de los civiles en zonas de conflicto y el principio de “responsabilidad de proteger”, y el fortalecimiento de los “Estados frágiles” para proveer seguridad a sus poblaciones. Por ello, este enfoque está directamente relacionado con la propuesta de “responsabilidad de proteger”, en la que se plantea la posibilidad de intervención de la comunidad internacional a través de medios coercitivos, incluyendo el uso de la fuerza, para impedir que un determinado Estado u otro actor no estatal cometa crímenes de lesa humanidad, actos de genocidio u otras violaciones graves de los derechos humanos. A partir del 11-S el mandato de la agencia canadiense de desarrollo internacional (CIDA) también señala que la ayuda al desarrollo debe “apoyar los esfuerzos internacionales para reducir las amenazas a la seguridad canadiense”. Desde la visión amplia, sin embargo, se ha puesto en cuestión el enfoque canadiense, porque se asocia con la intervención militar *ex-post*, descuidando la dimensión preventiva.

En cualquier caso, la llegada al gobierno de los conservadores ha supuesto que Canadá haya abandonado el concepto de seguridad humana, incluso en su versión más restrictiva, hasta el punto de que este concepto ha sido vetado en los documentos oficiales (Martin y Owen, 2010:211). En este país, como destaca Brown (2008), se ha producido una marcada securitización de la política de cooperación al desarrollo, que si bien ha supuesto más recursos para la ayuda al desarrollo, ha significado para la agencia canadiense (CIDA) menos autonomía y una mayor subordinación a objetivos de política exterior y de seguridad, en particular en relación al involucramiento de Canadá en la guerra de Afganistán.

13. En mayo de 2003, la Comisión presentó un informe al Secretario General de Naciones Unidas. Además, se crearon en 1999 el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (*Trust Fund for Human Security*) y el Consejo Asesor sobre Seguridad Humana (*Human Security Advisory Board*).

La Estrategia de Seguridad de la Unión Europea *Una Europa segura en un mundo mejor* (Consejo Europeo, 2003) tiene especial relevancia en este análisis, pues sitúa la política de desarrollo —que, como es sabido, tiene objetivos propios y diferenciados— en el marco más amplio de la entonces Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC). Este documento, además, no surge en el vacío, pues responde al nuevo contexto de seguridad que emerge tras el 11-S. Por ello, podría ser interpretado como un “intento de securitización” en el que la política de desarrollo es enmarcada en —y, podría alegarse, se subordina a— las prioridades de seguridad de la UE (Faust y Messner 2004, Popovic, 2007:27) o, al menos, se inscribe en una ambigüedad discursiva muy marcada. El documento, así como su revisión de 2008, refleja sobre todo la voz de la “comunidad de seguridad” (*security community*) de la UE aunque se mantienen referencias clave a la importancia de la prevención de conflictos incluyendo la alerta temprana y la construcción de la paz (Montanaro y Schünemann, 2011:13, Schünemann, 2011:2). En última instancia, dicha ambigüedad dificulta la operacionalización de la estrategia y, por tanto, constituye un lastre para la elaboración e implementación de políticas europeas coherentes y eficaces.

La Estrategia pretendía ser una aproximación “holística” y equilibrada a la seguridad, tomando distancia del unilateralismo y el belicismo de la “doctrina Bush” a través del multilateralismo y de un mayor énfasis en medios no militares, como corresponde a la identidad de la UE como “potencia civil”. Ello abarca una amplia gama de instrumentos, incluyendo la política comercial, de desarrollo y de vecindad. El Tratado de la UE se refiere al principio de coherencia, al señalar que los objetivos de la política de desarrollo —lucha contra la pobreza, inserción “armoniosa y progresiva” de los países en desarrollo en la economía mundial, democratización, etc.— han de informar otras políticas que incidan en los países en desarrollo. No obstante, la Estrategia redefine la coherencia en el marco de los objetivos de seguridad, y en nombre de ella reclama una mayor vinculación de la ayuda de la UE a esos objetivos (Consejo Europeo, 2003:11, 13; Beall *et al.*, 2006; Consejo Europeo 2008:2). En particular, la ayuda humanitaria y de desarrollo de la UE se definen como “instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos”. Como ha señalado Popovic (2007:28), la ayuda se reubica en la semántica de la seguridad, sacándola de su ámbito habitual, que es el discurso y la racionalidad del desarrollo. En el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad (Consejo Europeo, 2008) se mantiene y hasta se refuerza esta tendencia.

En dicha Estrategia, la Unión Europea eludió asumir explícitamente el enfoque de la seguridad humana. Sin embargo, distintas iniciativas independientes, y el respaldo de algunos órganos de la Unión, han tratado de impulsar la asunción de un enfoque de seguridad humana “de segunda generación” (Martin y Owen, 2010:216-219). De este modo se trataría de superar la ambigüedad original del concepto y la usual dicotomía entre la visión restringida y la visión más amplia o “desarrollista”, adaptando aquél a las particulares necesidades de la UE y de su creciente activismo como actor global. Entre esas iniciativas, que pueden interpretarse como “intentos de securitización”, cabría señalar el informe de Barcelona de 2004 *A Human Security doctrine for Europe* (Albrecht *et al.*, 2004), que propuso la plena institucionalización de este enfoque en el marco de la PESC, y abogó por el establecimiento de una “fuerza de respuesta de

Seguridad Humana” con 15.000 efectivos; en esa línea se situó también el informe de Madrid de seguimiento de 2007 *A European way of Security*. Distintos informes del Parlamento Europeo, así como declaraciones de la Comisión Europea y Conclusiones del Consejo también han asumido posiciones marcadamente normativas en torno a la seguridad humana¹⁴. Ello se aplica, por ejemplo, en contextos de fragilidad, marcos de Reforma del Sector de Seguridad (RSS), Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), niños y conflictos armados, armas pequeñas y ligeras, mediación y diálogo, mujeres, paz y seguridad, etc. Finalmente, el informe sobre la implementación de la Estrategia Europea de Seguridad adoptado en 2008 por el Consejo de la UE asumió lo que se denomina “un enfoque europeo distintivo de seguridad humana” que, como se ha indicado anteriormente, se inscribiría en el marco más amplio de la PSDC y de sus misiones humanitarias, de gestión de crisis y de mantenimiento o imposición de la paz.

En primer lugar, la seguridad humana se redefine entonces como discurso o narrativa de orden ético o normativo que responde a la necesidad de legitimar el creciente activismo de la UE en el exterior —en enero de 2012 la UE tenía 15 misiones PSDC activas, y el total acumulado desde su inicio era de 24 misiones— en un momento en el que los argumentos tradicionales para el intervencionismo occidental están cada vez más cuestionados, incluyendo el pretendido universalismo de la “paz liberal” de origen occidental (Sira y Gräns, 2010). Se ha argumentado (Glasius y Kaldor, 2005; Kaldor *et al.*, 2007) que hay tres razones interrelacionadas por las que la UE ha de asumir un enfoque de seguridad humana y, de ser necesario, intervenir en el exterior en nombre de ese objetivo: el imperativo moral de proteger a los seres humanos del miedo y la privación; el imperativo legal que emana del derecho internacional así como del derecho comunitario; y el propio interés, en una concepción ilustrada o amplia del interés propio que es consciente de que la seguridad europea y la del resto del mundo son interdependientes. El caso de Libia —precedente internacional para la aplicación del principio de la responsabilidad de proteger, sin embargo, puso en evidencia los intereses divergentes y la falta de un consenso en el seno de la UE.

Por otra parte, en tanto marco de política, la seguridad humana permitiría a la UE combinar los enfoques de corto y de largo plazo propios de la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la reconstrucción posconflicto; diluir las tensiones entre las agendas “duras” y “blandas” de la política exterior, la política de desarrollo y la política de seguridad y de defensa; e insertar en ese marco agendas “transversales” como las relativas al género, el medio ambiente o los derechos humanos. En suma, la asunción de la seguridad humana podría ser interpretada como una particular modalidad de “securitización normativa” que permitiría contar con una particular “narrativa estratégica” de carácter normativo capaz de dar legitimidad a las intervenciones externas, además de proporcionar una mayor coherencia operacional y de atenuar posibles tensiones inter-burocráticas (Martin y Owen, 2010:220).

14. En el marco de la llamada *Peacebuilding Partnership*, la Comisión Europea apoyó, por ejemplo, la “Iniciativa para la Construcción de la Paz” (*Initiative for Peacebuilding*, IfP por sus siglas en inglés), un consorcio de diez organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo era desarrollar y fortalecer el conocimiento internacional en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz con el fin de informar políticas, programas y proyectos. Entre otras cosas, la “transversalización” del concepto de seguridad humana en el trabajo de la IfP constituyó una solicitud explícita por parte de la Comisión.

Todo ello es particularmente relevante debido a que la Unión Europea ha ido elaborando de manera gradual un marco de políticas específico de construcción de la paz, basada en una amplia gama de políticas e instrumentos que abarcan desde de la resolución de conflictos y la gestión de crisis, a la estabilización/reconstrucción posconflicto, y la consolidación de la paz (Duke y Courtier, 2009). La UE distingue la prevención a corto y a largo plazo, y ha desarrollado instrumentos acorde a esa diferenciación.

En la última década, la UE ha mejorado los instrumentos para la prevención a corto y largo plazo y ha creado otros nuevos. Sin embargo, dichos instrumentos más bien existen paralelamente en lugar de responder a una lógica estratégica única. El Programa de Gotemburgo fija la prevención eficaz de conflictos como una prioridad política (Consejo Europeo, 2001a) y la cooperación al desarrollo se considera el instrumento más potente para dirigirse a las causas estructurales de los conflictos (Comisión Europea, 2001). A partir de ello, en los últimos años se promovió la incorporación de una perspectiva de prevención de conflictos en las políticas de cooperación al desarrollo (*mainstreaming of conflict sensibility*), lo que, sin embargo, solo se ha conseguido de forma parcial a lo largo de la última década. Ni el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) ni el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) realizan ninguna referencia clara a la prevención de conflictos, mientras que el Acuerdo de Cotonou con los países de África, Caribe, y Pacífico (ACP), sí que lo hace. En efecto, no todos los Documentos de Estrategia de País (DEP) —instrumento crucial para la programación estratégica— incluyen un análisis exhaustivo del conflicto (Schünemann, 2011:2-3).

Si bien ha habido avances en ese sentido, siguen siendo pocos los documentos de estrategia-país que cuentan con un análisis sistemático e integral de los factores de conflicto y/o fragilidad tomando en cuenta aspectos políticos —elites, distribución del poder, partidos políticos, relaciones entre gobierno y oposición, etc.—; de seguridad —el sector de seguridad incluyendo las fuerzas armadas, la policía, los mecanismos de control democrático, etc.—; socioeconómicos; medioambientales; dinámicas de criminalidad transnacional; etc. (Montanaro y Schünemann, 2010).

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), como órgano de concertación de las políticas de los donantes, ha jugado un papel clave en este proceso de securitización y en sus resultados. Por una parte, forma parte de la “audiencia” hacia la que los donantes, como actores del proceso de securitización, dirigen sus movimientos. El CAD deviene así la arena en la que esos actores tratan de definir un marco de políticas acorde a sus objetivos de securitización. Una vez el CAD alcanza un acuerdo, suele plasmarse en documentos como las Declaraciones de la Reunión de Alto Nivel, y, sobre todo, las denominadas “Directrices del CAD”. Éstas últimas pueden verse como narrativa en clave securitizada; es decir, como un marco de referencia que a su vez desarrollará su propia dinámica en las visiones, narrativas y políticas de los países donantes miembros de ese organismo.

Como hemos señalado, las directrices del CAD de 1997 sobre paz, conflictos y cooperación al desarrollo reflejaban el consenso existente entre los donantes respecto a la construcción de la paz como marco general de políticas. Desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo, abarcó todos los momentos o situaciones del ciclo de los conflictos: la prevención, la gestión y transfor-

mación de los conflictos, y la reconstrucción posconflicto. Ese mismo consenso se reflejó en las Directrices sobre prevención de conflictos de 2001. Netamente “desarrollistas”, consideran la prevención de conflictos en los países en desarrollo, más que como objetivo, como precondition para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, que continúan siendo los objetivos primordiales de la ayuda. También afirman que la construcción de la paz, con una perspectiva de largo plazo, ha de ser el principal foco de la cooperación en situaciones de conflicto, y no sólo la mera “recuperación” postconflicto. Las directrices de 2001 asumen el concepto de seguridad humana en un sentido amplio, pues implica “la protección ante abusos sistemáticos en el ámbito de los derechos humanos, las amenazas físicas, la violencia y los riesgos económicos, sociales y medioambientales extremos y las amenazas para el territorio y la soberanía” (CAD, 2001:19). Partiendo de la constatación de que pobreza e inseguridad se refuerzan mutuamente, las exigencias de la seguridad humana trascienden los requisitos clásicos de la defensa ante ataques militares y se han de extender hacia el bienestar y la protección de las personas.

Sin embargo, tras el 11-S, como resultado de un intenso debate en el seno del CAD, se adoptó un nuevo documento (CAD, 2003), que se refiere expresamente al papel de la ayuda al desarrollo en la prevención del terrorismo y que, en sus posiciones, muy matizadas, es un claro reflejo tanto de las presiones de los miembros del CAD que han promovido la securitización de la ayuda en clave antiterrorista, como de aquellos que se han resistido a ese intento de securitización.

Al convertir la prevención del terrorismo en un objetivo legítimo, esas Directrices asumen que la ayuda puede otorgarse en función de las preocupaciones de seguridad de los países de Occidente, y no sólo, o principalmente, de las necesidades y políticas de desarrollo de los países receptores. Se plantea, en particular, que la ayuda ha de servir para privar a los terroristas de apoyo popular, al dirigirse a las condiciones sociales que pueden llevar a determinados grupos excluidos y/o de oposición a prestar apoyo al terrorismo. Se reconoce, además, que ello puede llevar a cambios en la asignación geográfica de la ayuda —que se otorgaría en función de esta prioridad—, así como a una revisión de los conceptos presupuestarios que se computan como AOD y los que no. En este caso, se asume el discurso y la narrativa de los “caldos de cultivo”; es decir, que la pobreza y el desarrollo constituyen un problema a afrontar no porque sean inaceptables desde el punto de vista de la justicia o la dignidad humana, sino porque constituyen el “caldo de cultivo” del que se nutre el radicalismo político y religioso que a su vez da origen al terrorismo internacional¹⁵. En cualquier caso, es importante recalcar que estas directrices subrayan que la ayuda no puede ni debería emplearse para enfrentarse directamente al terrorismo y sus redes, ni puede afrontar todas sus causas profundas, que en ocasiones caen fuera del ámbito de acción de la cooperación (CAD, 2003:11).

Más allá del discurso, el CAD ha modificado los criterios de cómputo de la AOD. Si bien la ayuda militar y las misiones de paz siguen expresamente excluidas, se han introducido nuevas categorías. Algunas cubren lo que se denomina “Desarme, Desmovilización, Reintegración” (DDR), propio de procesos de paz y de la agenda más amplia de construcción de la paz. Sin

15. Según lo expresa el CAD en esas directrices, “las condiciones que permiten que los terroristas tengan éxito político, que establezcan y expandan sus bases de apoyo, encuentren reclutas, que se establezcan y financien organizaciones terroristas, y que les dan áreas seguras” (2003:11).

embargo, también se han incluido el control y lucha contra la proliferación de armas ligeras, la formación de fuerzas policiales en sus funciones habituales de orden público —se excluyen las actividades contrainsurgentes—, y las actividades antidrogas, en el marco de lo que el CAD denomina “Reforma del Sector Seguridad” (RSS). No es tan evidente que algunas de estas adiciones sean un indicador de securitización, pero el hecho es que ello también supone legitimar actividades mucho más relacionadas con la seguridad, y es a su vez expresión de la reinterpretación de la gobernanza democrática en clave de orden interno, que se ha extendido a partir de la mayor preocupación de los donantes hacia los “Estados frágiles”.

En ese marco, es visible la tendencia en la comunidad de donantes a prestar cada vez más atención a la RSS y la DDR, particularmente en el caso de los Países Bajos (Minbuza, 2007), el Reino Unido (DFID, 2005a) y la Unión Europea (Spence y Fluri, 2008). Adoptando un enfoque de “gobierno al completo”, los Países Bajos crearon un fondo de estabilidad entre los departamentos de Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación, para financiar proyectos de asistencia técnica para reformas del sector de seguridad y programas de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes en zonas de conflicto. Gran parte de ese dinero proviene de fondos de AOD, lo que fue criticado por muchas ONG como una muestra de “desvío de ayuda” (Ruyssenaars y Metz, 2006). La agencia de cooperación británica, por su parte, alega que es necesario invertir en medidas de construcción de la paz que incluyen el desarme, la desmovilización, programas de reintegración y la construcción de instituciones públicas que provean seguridad, justicia y reconciliación y servicios sociales básicos, pero todo ello ha de hacerse, como se indicó, sin subordinar la reducción de la pobreza a intereses políticos de corto plazo o al antiterrorismo (DFID, 2005a).

En las Naciones Unidas también se ha podido observar que el concepto de seguridad humana y su componente “desarrollista” perdió peso en favor de concepciones “clásicas” de las amenazas y la seguridad que, aun sin olvidar a las personas y las comunidades, de nuevo situaron a los Estados como referente básico. Ese cambio de énfasis es visible en dos documentos relevantes publicados en vísperas de la sesión extraordinaria de alto nivel de septiembre de 2005, convocada para debatir una amplia reforma de la organización. Esos textos son el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios*, publicado en 2004, que se elaboró con el objetivo de atender las amenazas, los riesgos y los desafíos a la seguridad en los ámbitos global, regional, nacional o individual, y el informe presentado en 2005 por el Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Es significativo que ambos textos dejen a un lado el concepto de seguridad humana, a favor de lo que se denomina “seguridad colectiva global”¹⁶.

En esos informes las Naciones Unidas establecen que una amenaza a la seguridad internacional es “cualquier suceso o proceso que cause muertes a gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional” (Naciones Unidas, 2004:27); que la seguridad del siglo XXI debería asumir que

16. Las Naciones Unidas no ha abandonado completamente el concepto de seguridad humana, pero éste no es ni la referencia central ni el concepto organizador de sus políticas y su actuación. De hecho, a la seguridad humana se le otorga un tratamiento mucho más rutinario. Ver al respecto el informe sobre seguridad humana presentado a la Asamblea General por su Secretario General (Naciones Unidas, 2010).

las amenazas y los riesgos de la actualidad no reconocen las fronteras nacionales y están interconectadas; y que deben abordarse en el ámbito global, regional y nacional. A partir de ello, se identificaron seis amenazas para la seguridad que la comunidad internacional debe enfrentar: a) amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; b) los conflictos entre Estados; c) los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala; d) las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; e) el terrorismo; y, f) la delincuencia organizada transnacional. Es significativo que el informe afirme que si bien las amenazas son multidimensionales, son los Estados soberanos los protagonistas principales en la respuesta a las amenazas y los riesgos. Finalmente, se asume la tesis de los “caldos de cultivo”, al afirmar lo siguiente: “Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la ‘causa’ de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia” (Naciones Unidas 2005:5).

Como han señalado Martin y Owen (2010:213), a pesar de que las Naciones Unidas habían sido la “incubadora” y principal promotora de la seguridad humana, este concepto no se ha asentado firmemente en las visiones y en la práctica de la organización a causa de su inherente ambigüedad y de su amplitud, que hace difícil su operacionalización. En la práctica, se afirmó una visión minimalista y restrictiva que ha relacionado la seguridad humana con la amenaza extrema del genocidio y los crímenes de lesa humanidad. Por ello, se ha vinculado la seguridad humana con la “Responsabilidad de Proteger” —un principio legal no incluido inicialmente en la Carta de Naciones Unidas, por el que se podría recurrir al uso de la fuerza para hacer frente a dichos crímenes—, que los principales órganos de las Naciones Unidas aceptaron entre 2005 y 2006. Sin embargo, también se podría alegar que ello se debe a la naturaleza esencialmente intergubernamental y subsidiaria de esta organización, en la que el Estado, como referente de la seguridad, es difícil de obviar —y aún más de sustituir como referente básico por el ser humano—, en particular en un contexto internacional caracterizado por las dinámicas de securitización de la “Guerra Global contra el Terror”, y por la resistencia de un buen número de países en desarrollo a aceptar las narrativas y discursos legitimadores de la “paz liberal” occidental y el intervencionismo externo que ésta trae aparejada.

SECURITIZACIÓN DE LA AYUDA: ANÁLISIS DE LAS CIFRAS GLOBALES Y ALGUNOS ESTUDIOS DE CASO

El aumento de la AOD y los cambios en las prioridades geográficas de la misma son algunos de los indicadores más visibles del intenso proceso de securitización de la ayuda tras el 11-S. La AOD mundial se ha duplicado en términos absolutos entre 2001 y 2010, pasando del 0,22% al 0,32% del PIB de los donantes. Al mismo tiempo, desde 2004 y hasta 2009, Irak se convirtió el primer receptor mundial de ayuda, atendiendo a las cifras de AOD bruta. Afganistán recibía asignaciones muy pequeñas a finales de los noventa, a pesar de sus enormes necesidades humanitarias tras más de veinte años de conflicto armado, pero en 2003 era ya el noveno receptor mundial. Sólo entre 1999 y 2003 la AOD a este país se multiplicó por diez, pasando de unos 140 a 1.500 millones de

dólares anuales, y fue escalando posiciones hasta situarse en 2008 en la segunda posición mundial, y en 2009 en el primer lugar si se atiende a las cifras de AOD neta, con cerca de 4.400 millones de dólares de AOD bilateral (véase cuadro 1). Como se indicó, en conjunto, entre 2005 y 2009, Irak y Afganistán han supuesto por sí solos entre el 10% y el 16% de la AOD mundial.

La creciente importancia otorgada a los Estados “frágiles” dentro de las dinámicas de securitización inducidas por la “Guerra Global contra el Terror” también tienen un claro reflejo en las estadísticas de ayuda. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que más han aumentado¹⁷, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Aún más significativo es constatar que en ese año el 51% de la ayuda asignada a los “Estados frágiles” —excluyendo de ese cálculo la condonación de deuda—, se concentraba en sólo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”: Afganistán (13,5%), Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia— (9,5%), Irak (9,4%), Cisjordania y Gaza (7,3%) y Sudán (6,6%). Ello suponía que otros países en situación de fragilidad o de conflicto ajenos a dicha “Guerra” estaban siendo relegados por los donantes. Esta tendencia también se observa en la cooperación Sur-Sur. Entre 2004 y 2008, la ayuda destinada a “Estados frágiles” por parte de donantes que no son parte de la OCDE pero reportan al CAD aumentó un 68%, pero tres cuartas partes se concentraron en Irak, Afganistán, Pakistán y Sudán (CAD, 2010b y 2010c).

Cuadro 1. Diez principales receptores de ayuda mundial

2000		2005		2009	
Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta
Indonesia	2 456	Irak	12 924	Irak	6 278
China	2 097	Nigeria	3 160	Afganistán	4 442
Rusia (AO)	1 495	China	2 682	Indonesia	2 851
Egipto	1 442	Afganistán	1 946	China	2 654
India	1 438	Indonesia	1 867	India	2 554
Tailandia	1 187	India	1 785	Vietnam	2 133
Vietnam	1 153	Ghana	1 394	Sudán	1 881
Israel (AO)	1 000	Egipto	1 319	Etiopía	1 838
Filipinas	990	Vietnam	1 312	Costa de Marfil	1 735
Bangladesh	825	Sudán	1 163	Palestina/ANP	1 545
AOD total 2000	53 737	AOD total 2005	106 777	AOD total 2009	120 000
AOD/PIB	0,22%	AOD/PIB	0,33%	AOD/PIB	0,31%

Notas:

- AO: Ayuda Oficial (flujos oficiales concesionales equiparables a AOD, pero que se dirigen a países en transición —parte II de la lista del CAD, vigente hasta 2006— y no a países en desarrollo)

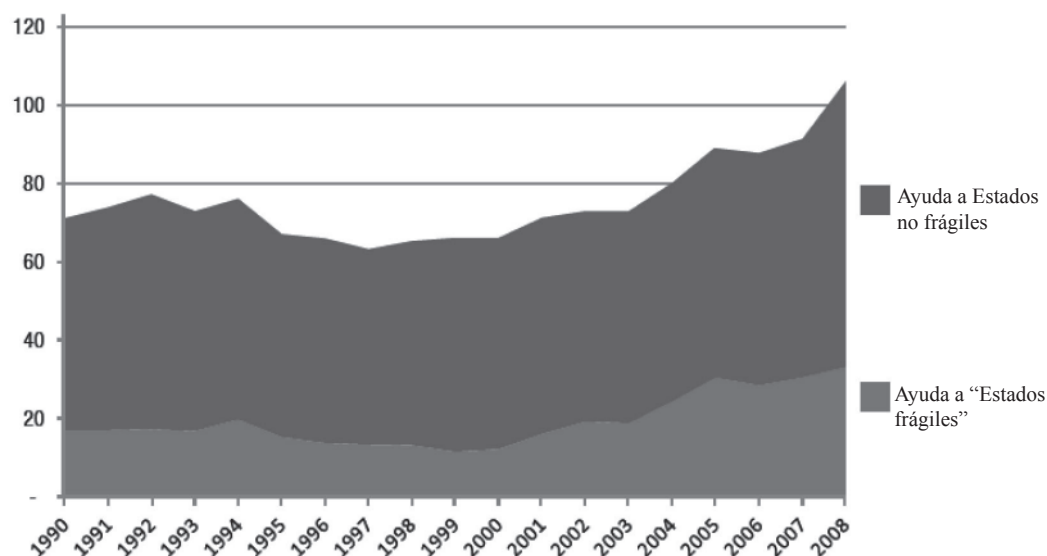
- Cifras de AOD bruta en millones de dólares. AOD como porcentaje del PIB promedio de los donantes del CAD

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

17. El CAD no tiene una definición oficial de “Estado frágil”, pero a efectos de cómputo de la AOD destinada a lo que denomina “Estados frágiles o afectados por conflictos” parte de la categorización del Banco Mundial, a su vez basada en sus documentos *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), del listado elaborado por la Brookings Institution, y de los indicadores nacionales de política exterior de la Carleton University.

Cuadro 2. Evolución de la AOD a “Estados frágiles”

Miles de millones de dólares



Fuente: CAD/OCDE

Las cifras del CAD revelan con claridad que el aumento de la AOD a los países a los que se ha implicado en la “Guerra Global contra el Terror”, —en el Cuerno de África, Oriente Próximo, Asia central y meridional, etc.—, no se ha producido a costa de las asignaciones a otros países. Sin embargo, lo que sí parece claro es que buena parte del fuerte aumento de la AOD desde 2000-2001 es atribuible a este proceso de securitización, más que al impulso de los ODM o de los acuerdos de la Conferencia de Financiación del Desarrollo de Monterrey en 2002. Según plantea el informe *The Reality of Aid* (2006), de los alrededor de 27.000 millones de dólares adicionales de AOD en el período 2000-2004, sólo 6.900 millones estaban asignados a la reducción de la pobreza o a programas relacionados directamente con los ODM, y el resto está en mayor o menor medida relacionado con la “Guerra Global contra el Terror”. En 2005, la AOD alcanzó el récord histórico de 106.477 millones de dólares, con un aumento en términos reales del 31,4%. No obstante, más de una quinta parte de ese total correspondía a Irak, en parte como condonación de deuda¹⁸. En ese año, el incremento de la ayuda para programas de desarrollo fue del 8,6%, pero si se excluyen Afganistán e Irak, ese aumento fue sólo del 2,9%. El Banco Mundial señalaba a propósito de esta tendencia que la atención de los donantes hacia países relevantes desde el ángulo de la geopolítica estaba desviando la ayuda

18. En la conferencia de donantes celebrada en Madrid en 2003 a instancias de Estados Unidos, tras la invasión de Irak y la derrota del régimen de Saddam, se acordó la condonación de la abultada deuda oficial de ese país a través del Club de París, por lo que la mayor parte de los fondos computados para Irak como AOD en los años posteriores no reflejan transferencias de dinero “fresco” al país —es decir, de recursos reales—, sino condonación de deuda.

de los países que más la necesitaban para el logro de los ODM y que hacía falta un mejor equilibrio entre la erradicación de la pobreza y otros objetivos de los donante (Banco Mundial, 2005:151 y 2006:76).

Atendiendo a la pauta de asignación geográfica, es Estados Unidos el caso en el que es más evidente el proceso de “securitización” de la ayuda, aunque si bien cabría hablar, más bien, de “resecuritización”: la ayuda estadounidense no dejó nunca de estar vinculada a objetivos de seguridad, aunque ese vínculo fuera más flexible en la posguerra fría. Durante los años noventa, la ayuda estadounidense sufrió una importante reducción, llegando a situarse en el 0,09% del PIB en 1998. Que se llegara a este nivel, el más bajo del CAD, se debió a la “devaluación estratégica” de los países en desarrollo tras el fin de la Guerra Fría, al no ser ya necesarios para los equilibrios globales de poder, y a la necesidad de contener el legado de déficit fiscal y endeudamiento público de la era Reagan. Sin embargo, el 11-S significó un claro cambio de tendencia, y en 2005 la ayuda estadounidense se había triplicado en términos absolutos, alcanzando el 0,22% del PIB de ese país, y un total superior a 27.000 millones de dólares, de los que una tercera parte se asignaron a Irak y Afganistán (véase cuadro 3). En su evaluación de la ayuda estadounidense, el CAD (2006:10, 18-19) resalta la vinculación de esa política a la Estrategia Nacional de Seguridad y la ausencia de un enfoque explícito de reducción de la pobreza. En cambio, ésta se ha subordinado a una “diplomacia transformacional” (*transformational diplomacy*) guiada por objetivos de construcción del Estado/construcción nacional (*state/nation building*) para garantizar la seguridad.

Cuadro 3. Diez principales receptores de ayuda de EE. UU.

2000		2005		2009	
Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta
Rusia (AO)	1 154	Irak	6 926	Afganistán	2 549
Israel (AO)	967	Afganistán	1 060	Irak	2 544
Egipto	799	Egipto	750	Sudán	901
Ucrania	282	Sudán	575	Etiopía	769
Indonesia	194	Etiopía	552	Palestina/ANP	667
Jordania	179	Jordania	368	Colombia	645
Colombia	169	Colombia	366	Egipto	552
Bosnia Herzeg.	152	Palestina/ANP	227	Kenia	516
India	148	Uganda	225	Pakistán	484
Perú	136	Pakistán	224	Sudáfrica	451
AOD total 2000		AOD total 2005		AOD total 2009	
9 955		27 622		28 831	
AOD/PIB		AOD/PIB		AOD/PIB	
0,10%		0,22%		0,21%	

Notas:

- AO: Ayuda Oficial (flujos oficiales concesionales equiparables a AOD, pero que se dirigen a países en transición —parte II de la lista del CAD, vigente hasta 2006— y no a países en desarrollo)

- Cifras de AOD bruta en millones de dólares. AOD como porcentaje del PIB promedio de los donantes del CAD

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

Como resultado de la “Guerra contra el Terror”, se pueden constatar cambios muy visibles en las prioridades geográficas de la ayuda estadounidense. Egipto e Israel, que durante 20 años ocuparon los primeros lugares entre los principales destinatarios de ayuda de Estados Unidos, han quedado relegados a posiciones más bajas. En cambio, Irak y Afganistán se han situado en los primeros lugares, y de cerca les siguen los países del Mashrek y Oriente próximo, el Cuerno de África, Asia Central, Pakistán, Sudán, y en América Latina, Colombia.

En términos sectoriales se observa una tendencia similar¹⁹. Han crecido las contribuciones dirigidas a la “estabilización” y la financiación de programas antiterroristas con cargo a los fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). En Irak y sobre todo en Afganistán, la ayuda al desarrollo y de emergencia se ha integrado plenamente en la nueva doctrina contrainsurgente del Departamento de Defensa y de la OTAN, a través de las denominadas “Operaciones de Cooperación Cívico Militar” (CIMIC)²⁰. Así, el Departamento de Defensa ha tenido cada vez más peso en la gestión de los fondos computables como AOD de Estados Unidos.

En la asignación geográfica de la ayuda británica, también han ganado peso los países clave de la “Guerra Global contra el Terror”, en particular Irak y Afganistán, hasta el punto de que en 2008 son el segundo y tercer destinos más importantes de su ayuda (véase el cuadro 4). No obstante, desde 2005 la importancia relativa de esos dos países ha descendido, de en torno a un 10% a un 5% de su AOD total. En ellos, parte de la ayuda sigue una pauta similar a la de Estados Unidos, a través de operaciones CIMIC y de los denominados “proyectos de impacto rápido” que, conforme a la doctrina contrainsurgente británica, sirven al propósito de “crear un entorno de seguridad” para las tropas desplegadas en ambos países (DFID, 2006). Si bien la pauta de asignación geográfica de la AOD británica, al margen de esos dos casos, sigue marcada por una clara preferencia hacia los países de menor desarrollo con los que el Reino Unido mantiene vínculos poscoloniales —en África oriental anglófona y en Asia meridional—, el aspecto en el que se observa una marcada securitización de la cooperación británica es el vínculo entre la seguridad y los “Estados frágiles”, ante los que, según Abrahamsen (2005), se ha desplegado la retórica del miedo para justificar la ayuda. Esta cuestión ha sido objeto de una estrategia específica (DFID, 2005b).

19. Para una discusión de esta cuestión, véanse Radelet (2003) y Moss *et al.* (2005).

20. Véanse, en particular, los documentos OTAN (2001 y 2003). En diciembre de 2006 el Ejército y el Cuerpo de Marines de Estados Unidos publicaron de forma conjunta un documento que, partiendo de la experiencia de Irak y Afganistán, fija la doctrina de contrainsurgencia estadounidense. En él, las actividades CIMIC, en el marco de una operación de contrainsurgencia, son definidas como “trabajo social armado”. El manual sostiene que los soldados no sólo deben ser guerreros (*warriors*), sino también “constructores de naciones” (*nation builders*) (USMC, 2006). Para un análisis de esta tendencia, véanse también Gordon (2006) y Elizondo (2008).

Cuadro 4. Diez principales receptores de ayuda del Reino Unido

2000		2005		2009	
Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta
Tanzania	222	Nigeria	1 164	India	654
India	202	Irak	796	Irak	344
Uganda	158	India	535	Afganistán	323
Mozambique	134	Bangladesh	232	Etiopía	298
Bangladesh	114	Zambia	224	Bangladesh	251
Zambia	96	Afganistán	222	Sudán	246
Ghana	89	Tanzania	217	Pakistán	239
Malawi	85	Ghana	192	Tanzania	236
Kenya	67	R. D. Congo	189	R.D. Congo	209
China	67	Sudán	157	Nigeria	202
AOD total 2000	4 579	AOD total 2005	10 767	AOD total 2009	11 491
AOD/PIB	0,32%	AOD/PIB	0,47%	AOD/PIB	0,52%

Notas:

- AO: Ayuda Oficial (flujos oficiales concesionales equiparables a AOD, pero que se dirigen a países en transición —parte II de la lista del CAD, vigente hasta 2006— y no a países en desarrollo)

- Cifras de AOD bruta en millones de dólares. AOD como porcentaje del PIB promedio de los donantes del CAD

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

Como resultado de un intenso proceso de securitización, el gobierno australiano ha concentrado su ayuda en el Pacífico sudoriental, en particular en lo que en algunos círculos gubernamentales se denomina el “arco de inestabilidad” que circunda parte de Australia (AusAid, 2006), con Irak y Afganistán en un segundo plano, aunque con aportaciones significativas (véase el cuadro 5). En 2006, el 50% de la AOD australiana se dirigía a “Estados frágiles” de esa región (CAD, 2008:11), en particular a Timor del Este, Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón, ocupadas militarmente por Australia en 2003 y objeto de la ambiciosa operación de (re)construcción estatal de la Misión Regional de Asistencia a las Islas Salomón (RAMSI, por sus siglas en inglés). Estas islas fueron consideradas un “Estado fallido” que, en el contexto internacional post 11-S, podían plantear riesgos de seguridad (Hameiri, 2008:360).

Cuadro 5. Diez principales receptores de ayuda de Australia

2000		2005		2009	
Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta	Receptor	AOD bruta
Papúa N. G.	178	Papúa N. G.	238	Indonesia	334
Indonesia	68	Indonesia	145	Papúa N. G.	312
Timor-Leste	60	Islas Salomón	123	Islas Salomón	177
Vietnam	37	Vietnam	50	Irak	161
Filipinas	34	Filipinas	38	Afganistán	118
China	29	Timor-Leste	37	Filipinas	85
Camboya	21	China	36	Vietnam	71
Bangladesh	18	Sri Lanka	31	Timor-Leste	68
Islas Salomón	16	Irak	28	Camboya	44
Tailandia	13	Camboya	27	Bangladesh	43
AOD total 2000	987	AOD total 2005	1 680	AOD total 2009	2 762
AOD/PIB	0,27%	AOD/PIB	0,25%	AOD/PIB	0,29%

Notas:

- Cifras de AOD bruta en millones de dólares. AOD como porcentaje del PIB promedio de los donantes del CAD

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

Todo ello condujo a cambios significativos en el enfoque sectorial de los programas de ayuda hacia el apoyo de programas de gobernanza (incluyendo los ámbitos de justicia y Estado de derecho), que ha aumentado del 17% al 36% de la AOD total —por encima del gasto conjunto en educación (14 %), sanidad (12%) e infraestructura (7%)—, un incremento que se debe casi exclusivamente al énfasis en programas de reforma del Estado y reforma del Sector Seguridad, que incluyen intervenciones policiales en las Islas Salomón y Papúa Nueva Guinea y programas de seguridad fronteriza en estos y otros países, como por ejemplo Indonesia (O’Conner *et al.*, 2006; Carroll y Hameiri, 2007; Hameiri, 2008). La securitización del programa de ayuda de Australia está ligada con el ascenso de los enfoques de acción de todo el Gobierno (*Whole of the Government approaches*, WofG), que orientan la acción de todas las agencias gubernamentales en las intervenciones en “Estados frágiles”, en aras de una mayor coherencia de políticas, conforme a lo recomendado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD, 2008:34). En situaciones como las descritas, en nombre de esa coherencia, se puede consagrar la primacía del *establishment* de seguridad sobre los actores de desarrollo y un enfoque “de arriba abajo” de la construcción del Estado que no es duradero, al no implicar a los actores locales (ECDPM, 2007). Significativamente, en la evaluación de la ayuda australiana el CAD (2008: 11) recomendaba recuperar el énfasis en el desarrollo y la reducción de la pobreza que todo lo anterior había debilitado.

La tendencia a la “securitización” de la ayuda se observa también en otros donantes, incluso en aquellos que optaron por no involucrarse en las coaliciones militares dirigidas por Estados Unidos que intervienen en Irak o Afganistán. En la conferencia de donantes celebrada en Madrid en 2003, a instancias de Estados Unidos se acordó un amplio programa de reconstrucción que comportaba la condonación de la abultada deuda que Irak mantenía con acreedores oficiales. Una vez refrendada en el Club de París, la condonación de deuda iraquí, que computa como AOD, llevó a que ese país se convirtiera en uno de los principales receptores de ayuda de la mayoría de los miembros del CAD. Además de los tres países mencionados *supra*, entre 2005 y 2008 Irak se situó entre los tres mayores receptores de ayuda de Francia; el primero para Italia y los Países Bajos, en este último caso hasta 2007; ocupó los dos primeros puestos en la asignación de AOD de Alemania; entre el primero y el quinto lugar de la ayuda japonesa; y entre el primero y el cuarto de España.

En el caso de los países nórdicos, tradicionalmente más sensibles a objetivos de desarrollo, esta tendencia también se puede percibir con claridad. Una muestra de ellos es Dinamarca, que al tiempo que ha mantenido su tradicional orientación a los países más pobres —de hecho, ni Irak ni Afganistán se encuentran entre sus países prioritarios en la asignación de la AOD—, en ese marco ha aumentado la implicación de la cooperación danesa en los denominados “Estados frágiles” y, en el caso concreto de Irak y Afganistán, las operaciones CIMIC (CAD, 2007a:77). Noruega, por su parte, sigue manteniendo la erradicación de la pobreza como primer objetivo de su política de cooperación, seguido por la tradicional promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos. Hay menos indicios para hablar de una “securitización” de la ayuda, pero ello no ha impedido que entre 2005 y 2008 Afganistán se encuentre entre los cinco principales destinos de su AOD, y por varios años, el primero.

En el caso de Canadá, a lo largo de este decenio se ha insistido en una mayor integración de las distintas áreas de la acción exterior —la denominada “política de 3D+T”, combinando la diplomacia, la defensa, el desarrollo y el comercio— y posteriormente el enfoque *Whole of Government*, lo que de cara a la política de cooperación ha supuesto una mayor subordinación a otras áreas de política exterior. En particular, se observa un renovado énfasis en los “Estados frágiles”, que se describen como amenazas a la seguridad. Por otra parte, con el Gobierno conservador de Stephen Harper a partir de 2006, el tradicional énfasis en África de la cooperación canadiense ha dado paso a una mayor implicación en Afganistán, país en el que se decide dejar atrás la misión de estabilización de ISAF a cambio de una implicación directa en la “Guerra contra el Terror” bajo liderazgo estadounidense a través de la operación “Libertad Duradera”. De esa manera, aunque Afganistán no era considerado “país prioritario”, en 2008 se convirtió en el principal receptor de AOD canadiense (Brown, 2008).

En el caso de los Países Bajos, la “securitización de la ayuda” es menos evidente, aunque entre las ONG de desarrollo también existe la preocupación que pudiera haber una desviación de fondos de ayuda por motivos de seguridad (Ruysenaars y Metz, 2006) y, aunque este país sigue primando la lucha contra la pobreza y los destinos tradicionales de ayuda —países más pobres y territorios como las Antillas neerlandesas—, no se ha escapado a la tendencia de hacer de Irak un importante receptor de AOD —el primero en 2005—, en cumplimiento de los acuerdos del Club de París sobre condonación de deuda.

Por último, la política de AOD de Japón se ha caracterizado por su clara orientación geográfica a Asia oriental, guiada, sobre todo, por criterios económicos. No obstante, los acuerdos del Club de París y el despliegue de una misión militar en Irak de 2003 a 2006, en claro apoyo a su aliado estratégico, Estados Unidos, llevaron a ese país al primer puesto en la clasificación de receptores todos los años de 2004 a 2008, salvo 2007, que ocupó el tercero. Hay otros datos que apuntan en esa dirección: en 1998 Japón optó por cortar la ayuda a Pakistán ante las pruebas nucleares que había realizado ese país. Tan sólo ocho días después del 11-S, abandonó las sanciones y volvió a asignar ayuda a Pakistán, incluyendo ayuda financiera de emergencia (Kiyokazu, 2006).

LOS ESTADOS FRÁGILES COMO CONCEPTO Y POLÍTICA DE SECURITIZACIÓN

Los denominados “Estados frágiles”, y/o los que se categorizan como “fallidos” o “colapsados” —con términos que a veces se utilizan indistintamente y en otros casos aluden a un mayor grado de desarticulación de sus estructuras estatales y de gobierno—, son una realidad en la que se encuentran y/o solapan las agendas del desarrollo, la paz y la seguridad. Como hemos señalado, el renovado interés hacia los “Estados frágiles” es una de las dinámicas significativas de la securitización de las políticas de ayuda y cooperación. Esa “fragilidad” estatal se redefine en el marco de la “Guerra Global contra el Terror”, constatándose que se destinan mayores recursos a los “Estados frágiles” a los que se relaciona con dicha “Guerra”.

En un primer momento, los “Estados frágiles” fueron considerados relevantes desde el ángulo o perspectiva del desarrollo, la seguridad humana y la construcción de la paz. Los argumentos que vinculaban esas agendas y la fragilidad estatal —que aquí se presentan de manera sintética— insistían en la interrelación o retroalimentación positiva o negativa que puede darse entre desarrollo y gobernanza: por una parte, el debilitamiento o colapso de las estructuras estatales como consecuencia de la guerra y los conflictos internos situaba el problema de la construcción del Estado en el centro de las agendas tanto de la prevención del conflicto, como de la reconstrucción posconflicto y la construcción de la paz; por otro lado, insistía en el incumplimiento de las funciones y obligaciones internas y externas que comporta la estatalidad y la soberanía dentro del orden internacional contemporáneo y de cara a la seguridad humana. En particular, el abandono y/o la incapacidad de cumplir las funciones esenciales del Estado y la no provisión de ciertos servicios básicos hacia su propia ciudadanía, supondría la denegación tanto de los derechos básicos —a la vida, a la seguridad— como de aquellos “de segunda generación” que, en el ámbito económico y social, se consideran ligados a la materialización de los objetivos de desarrollo. Este argumento partía de la constatación de que la existencia de Estados efectivos, con la capacidad de proveer bienes públicos y desplegar políticas de desarrollo eficaces, es crucial para la materialización de esos derechos, por más que estén reflejados en pactos internacionales y se consideren inherentes a la condición humana, ya que se han definido en un sistema internacional basado en el principio de soberanía y el Estado-nación clásico. Estados efectivos y seguridad humana se presentaban, de esta manera, como dos realidades inseparables, y ese vínculo proporcionaría la necesaria legitimación normativa para justificar la intervención de la comunidad internacional en aquellas situaciones de colapso de las estructuras estatales que suponen una amenaza directa a la seguridad humana.

Si bien estos argumentos siguen estando presentes, el 11-S también representa un punto de inflexión en la definición de los “Estados frágiles”. Estos se enfocan cada vez más como un problema de seguridad para los países de Occidente, más que para su propia población. El término “Estado frágil” casi se convirtió en sinónimo de amenaza para la seguridad nacional y/o global, esta última en la medida que se entiende como la agregación de las “seguridades” nacionales. De nuevo de manera sintética, se argumenta que esos Estados pueden convertirse en, o ser ya una amenaza a la seguridad internacional al convertirse en “refugios seguros” (*safe havens*) para el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia internacional organizada, la piratería y otros efectos transnacionales (*spillovers*) (Stewart, 2006), dada su incapacidad y/o falta de voluntad para ejercer la autoridad efectiva y el monopolio legítimo de la violencia, en el sentido weberiano de este concepto (Krasner y Pascual, 2005; Di John y Putzel, 2009; ODI, 2009).

Los motivos para cooperar con los “Estados frágiles” abarcan, por ende, objetivos de seguridad del donante en el sentido clásico del interés nacional, y si se asumen la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y/o la construcción del Estado, es en la medida en que sean instrumentales al anterior. Por último, la “securitización” de la fragilidad estatal se configura como un nuevo argumento legitimador para la intervención externa y el ejercicio de un benevolente “imperialismo liberal”, como lo define Robert Cooper (2000), que sería la moderna “carga del hombre blanco” frente a la ruptura de la civilización y barbarie que rige allí donde

el Estado colapsa. De ahí que esa narrativa, fuertemente anclada en el concepto occidental de “paz liberal”, haya sido cuestionada como una puesta al día de la ideología imperialista, adaptada a las condiciones del siglo XXI. El caso de Haití —país que desde 2004 cuenta con la presencia de una misión de paz de Naciones Unidas— es un buen ejemplo de cómo una profunda problemática estructural de pobreza y gobernanza a lo largo de los últimos años se fue enfocando cada vez más como un problema de seguridad, no sólo humana, sino también y ante todo como una “amenaza a la paz y a la seguridad internacionales en la región” como consta en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU, 2004; Schünemann, 2009; Shah, 2009; Schünemann, 2011a).

La narrativa securitizada que etiqueta a los “Estados frágiles” como amenaza, construye así un arquetipo reduccionista de Estado disfuncional, que ignora que los “Estados frágiles” son muy distintos entre sí. Además, el concepto de fragilidad solo puede ser entendido como un concepto elástico que se manifiesta sobre un continuo, de formas variadas e incluso aparentemente contradictorias: un mismo Estado puede ser fuerte en unos ámbitos y débil en otros. Por otro lado, ese arquetipo se basa en una contra-imagen de Estado “apto” basada en el “tipo ideal” de Estado weberiano occidental, que se utiliza como vara de medir para analizar la “fragilidad” en los respectivos ámbitos de acción estatal, a lo largo de un continuo en cuyos extremos se encontrarían ambas imágenes arquetípicas. Este esfuerzo de caracterización y medición es también sintomático del proceso de “securitización” mencionado. Cuando se examinan los indicadores y variables sobre los que se construye y define el concepto y las clasificaciones internacionales de “fragilidad”, se advierte que en realidad no son muy distintos de los que años atrás se utilizaban para clasificar o categorizar los países en desarrollo y, en particular, los más pobres. De hecho, en los diversos listados y sistemas de indicadores de “fragilidad” que se han ido proponiendo, éstos se solapan de manera significativa con los Estados más alejados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Según el Banco Mundial, en 2006 había 46 Estados en situaciones de “debilidad” o “fragilidad” que afectaban a alrededor de 870 millones de personas. Desde 2005, el centro de investigación estadounidense *Fund for Peace* y la revista *Foreign Policy* han publicado de forma anual el “índice de Estados fallidos”, que en su edición de 2011 incluye nada menos que 72 Estados en riesgo y en situación de fragilidad y de colapso²¹.

La diferencia es que esos indicadores de desarrollo ahora se redefinen como factores constitutivos de amenaza y, además, se pone más énfasis en las funciones de gobierno relativas al orden interno que en aquellas referidas a la satisfacción de necesidades o la materialización de derechos de la ciudadanía. Como se verá, este ejercicio de redefinición de las funciones del Estado en un marco de seguridad —o de reubicación (*reframing*), según la interpretación de

21. En 2008, el índice evaluó 177 a Estados considerados como “soberanos” y que pertenecen a Naciones Unidas. El objetivo del índice es medir la “fragilidad” estatal y clasificar en función de ello a los Estados evaluados. Dicha evaluación se efectúa conforme a doce indicadores de vulnerabilidad estatal, divididos en tres sectores: el social, el económico y el político. Se han publicado otros índices, entre otros: el *Index of State Weakness in the Developing World*, de The Brookings Institution y del Center for Global Development (CGD) (Rotberg 2003, Rice y Patrick 2008); el *State Fragility Index*, de George Mason University; el *Sovereignty Index*, de The Brookings Institution, del Institute for State Effectiveness y de la Australian National University; y el *Index of African Governance*, de la Mo Ibrahim Foundation. Para un análisis comparativo de esos índices, véase Fabra Mata y Ziaja (2009).

Evans y Lakoff (2006)—, tiene importantes implicaciones para las políticas de cooperación, pues conduce a dar prioridad a los “Estados frágiles” antes que aquellos que son simplemente pobres, supone redefinir la gobernanza democrática en clave de seguridad y orden interno más que de desarrollo sostenible, y lleva a dar más peso a unos sectores de intervención que a otros dentro de la construcción del Estado, en particular a la reforma del sector seguridad. Por ejemplo, para la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID), los “Estados frágiles” o “fallidos” representan uno de los problemas más urgentes, que ha de ser abordado con el “enfoque de las tres ‘D’” (Defensa, Diplomacia, Desarrollo), al que han recurrido varios países donantes, en busca de una respuesta integral a situaciones de conflicto y de posconflicto. Entre las críticas a este enfoque, destaca el posible riesgo de subordinar una de las “D” a las otras; en este sentido, los criterios de la Defensa han tendido a prevalecer.

El CAD, a través del Grupo de Trabajo sobre Estados Frágiles (*Fragile States Group, FSG*), y desde 2009 a través de la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad (*International Network on Conflict and Fragility, INCAF*), da seguimiento a los flujos de ayuda a los “Estados frágiles” y examina las políticas de ayuda a estos países. Según el informe *Monitoring Resource Flows to Fragile States Report 2005* (CAD, 2006) se identificaron ocho “Estados frágiles” que a pesar de sus indicadores reciben poca ayuda —Burundi, República Centroafricana, Chad, Guinea-Bissau, Níger, Sierra Leona, Tayikistán y Togo— y tres con una elevada volatilidad de la ayuda —Costa de Marfil, Liberia y Zimbabwe—. Informes posteriores también revelan que, como se indicó *supra*, las asignaciones a los “Estados frágiles” se concentran en los países y territorios implicados en la “Guerra Global contra el Terror”, y en aquellos cuyos conflictos no se enmarcan en esa lógica reciben menos fondos, existe una mayor volatilidad en las aportaciones, y/o los donantes se retiran demasiado pronto, lo que pone en peligro sus respectivos procesos de paz²².

Estas tendencias, lógicamente, han provocado tensiones entre los actores que formulan y ponen en práctica las políticas y que pertenecen a distintas “comunidades”, en particular la del desarrollo y la de la seguridad (Stewart y Brown, 2007). El hecho de que en la comunidad de donantes no exista una conceptualización homogénea de lo que es un “Estado frágil”, ni tampoco una terminología común —se habla también de “Estados fallidos” o “fracasados”, “Estados débiles”, “Estados en crisis” o, según el Banco Mundial “Países de Ingreso Bajo en Dificultades” (PIBD o LICUS, en sus siglas en inglés)—, refleja que este proceso de securitización es una tendencia debatida y contestada. Según el Crisis States Research Centre (CSRC, 2006), un “Estado frágil” es un Estado susceptible de sufrir crisis en uno o más de sus subsistemas, entre los que destacan su conformación institucional, incluyendo el marco constitucional, la seguridad y la justicia, la economía, el sector de la salud pública y el medio ambiente. La definición adoptada en el seno del CAD (2007) refleja un consenso básico en cuanto a la perspectiva de las políticas de cooperación. En concreto, el CAD alega que un Estado es “frágil” cuando en sus estructuras no existe ni la capacidad ni/o la voluntad política para proveer las funciones básicas necesarias para reducir la pobreza, impulsar el desarrollo y velar por la seguridad y los derechos humanos de su población. En resumen, esta definición enfatiza la dimensión de desarrollo y, en todo caso, de seguridad humana.

22. Véanse al respecto CAD (2010b y 2010c).

El examen de conceptos como “Estado frágil” o “fallido” no debe obviar el hecho de que más que una categoría de análisis representa un juicio normativo derivado de la comparación con el modelo de Estado occidental o el tipo ideal de Estado “weberiano”²³. Se asume como única y universalmente válida la concepción de Estado occidental, en cuanto a que el Estado deberá ser capaz de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza, y con ello la capacidad de imponer el orden, lo que conduce a ignorar mecanismos de gobernanza y de “orden” generados por las estructuras sociales autóctonas. Ello conduce, a su vez, a políticas de construcción del Estado o de construcción nacional, y de reconstrucción posconflicto o de construcción de la paz, que tratan de trasplantar —a manera de un producto terminado “llave en mano”— las instituciones y prácticas del mercado y de las democracias liberales a lugares donde estas instituciones no habían existido nunca, salvo de manera superficial y sin verdadero arraigo social (Ghani y Lockhardt, 2008). En el peor de los casos, esto puede incluso conducir a reforzar estructuras de gobernanza corruptas e excluyentes en vez de contribuir a la transformación hacia sociedades más equitativas y, por lo tanto más, estables (Barnett y Zürcher, 2009). A su vez, se dejan a un lado las instituciones tradicionales y la costumbre o las prácticas políticas, sociales y económicas preexistentes, pese a que éstas han tenido un papel importante en la gobernanza y la provisión de orden y seguridad, y son la clave de la resiliencia que ha caracterizado a esas sociedades y sus medios de vida, que en ocasiones han tenido que sobrevivir a largos periodos de violencia y conflicto armado.

Todo ello tiene importantes costes en términos de legitimidad, y puede ser un factor clave en el fracaso de estas políticas. A modo de ejemplo, habría que referirse a aquellos contextos que no cuentan con prácticas democráticas arraigadas, y donde los vínculos sociales y económicos y los focos de lealtad y autoridad dominantes son los del clan, el linaje, el vínculo socio-cultural y/o el credo religioso, que a menudo se rechazan por ser muestra de “nepotismo” o “corrupción”. En esas condiciones, la rápida introducción de partidos y de elecciones como vía de acceso al poder político —y con ello de control de los recursos procedentes de la ayuda externa—, puede agudizar los enfrentamientos e introducir nuevos elementos de agravio y enfrentamiento. Ello conspirará contra la necesaria legitimidad de las instituciones, la eficacia de las políticas de desarrollo y los esfuerzos para construir una paz duradera, y evitar que el país concernido vuelva a sumirse en una espiral de violencia y enfrentamiento (Sisk, 2009). De igual manera, la rápida introducción de los mecanismos de mercado y la liberalización económica en un contexto de globalización, puede tener efectos nefastos para las economías locales y generar nuevas fracturas y agravios socioeconómicos, lo que puede ser, de nuevo, un factor de conflictividad y de violencia (Paris 2004). Este argumento no sólo se aplica a las actividades económicas “legales”, sino a las actividades y redes económicas ilícitas transnacionales que a menudo están detrás de la economía política de las guerras civiles.

Frente a ello, algunos autores y actores políticos abogan por un modelo de gobernanza “híbrido”, que trate de combinar algunas de las características propias del Estado clásico weberiano, ya que lo exige el correcto funcionamiento del sistema internacional, con las instituciones, costumbre y prácticas sociales arraigadas en la historia y la cultura local, lo que se ha denomi-

23. Véase el capítulo de Boege *et al.* en este volumen.

nado instituciones “consuetudinarias” (*customary*). Como señalan Boege *et al.* En este volumen, en el discurso político y académico dominante en Occidente sobre los “Estados frágiles”, el carácter “híbrido” del orden político es percibido como un factor negativo (si tal característica llega a ser percibida), al considerarse que la persistencia de instituciones consuetudinarias es una muestra de prácticas tradicionales o pre-modernas, patrimonialistas, contrarias a la racionalidad legal-burocrática del Estado moderno basado en el tipo ideal weberiano.

Sin embargo, la experiencia reciente en Afganistán (Suhrke, 2007), Timor-Leste (Véase el capítulo de Anne Brown en este volumen) o las Islas Salomón, muestra que los intentos de construcción estatal que ignoran o se oponen a la naturaleza híbrida de un orden político encontrarán dificultades para lograr resultados sostenibles y legítimos. El fortalecimiento del Estado central es sin duda importante, pero si se convierte en la principal o única prioridad, existe el peligro de que ello aumente la alienación de las comunidades locales y las sitúe en una posición de pasividad, minando tanto el sentido de la responsabilidad local frente a los problemas, como la apropiación local de las soluciones. Supone entender la resiliencia de la comunidad y de sus instituciones tradicionales no tanto como “saboteadores” o problemas, sino como activos y fuentes de soluciones para la gobernanza y la seguridad, para el desarrollo económico y social, y para construir relaciones positivas en las comunidades y sus gobiernos. Ello permitiría el surgimiento de nuevas formas de gobierno que integren instituciones estatales “importadas” e instituciones tradicionales, con nuevas concepciones de la ciudadanía y la sociedad civil mediante “redes de gobierno y de orden” que no sean introducidas desde afuera, sino que estén enraizadas en las estructuras societales de cada lugar.

Por otro lado, existe una contradicción inherente entre, por un lado, los tipos ideales westfalianos y weberianos de soberanía y de estatalidad —en particular, el supuesto de que el Estado ejerce el monopolio en el uso legítimo de la violencia— y, por otro lado, el uso legítimo de la violencia por parte de misiones internacionales como componente esencial de las políticas de construcción del Estado. Como señala Wulf (2007), el Estado-nación weberiano se ha visto desafiado, entre otros factores, por la internacionalización de la legitimación y el uso de la fuerza. Por ello, en vez de concentrar los esfuerzos de la reconstrucción posconflicto en las instituciones del Estado y la recreación del monopolio estatal del uso de la fuerza, es necesario un nuevo marco de legitimación de la acción estatal y del uso de la fuerza, basado tanto en las instituciones locales y nacionales, como en las organizaciones regionales y globales.

En cuanto al grado y los objetivos de securitización de las estrategias y políticas hacia los “Estados frágiles”, se pueden constatar importantes diferencias entre los donantes. Como ya se indicó, de acuerdo con sus respectivas doctrinas de seguridad nacional, Estados Unidos y Australia los ven como una amenaza para sí mismos y establecen un vínculo explícito entre la fragilidad de Estado y el terrorismo transnacional (USAID, 2005; Weinstein y Porter, 2004; Eizenstat 2004; AA VV, 2006:10); esta concepción es también la planteada por Dinamarca (Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 2004). En el documento *Canada’s International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World* de 2005, se reconoce el vínculo entre la pobreza, la fragilidad de Estado y la seguridad global, asociando dichos Estados con el conflicto y el extremismo. En la Estrategia Europea de Seguridad, así como en el informe sobre la aplicación de la misma (Consejo Europeo, 2008:1), la descomposición del Estado es un fenómeno que

se ve en clave de amenaza a la seguridad de la UE y se asocia explícitamente a otras amenazas. En ese documento se alega que “el fracaso de los Estados afecta a nuestra seguridad en forma de delincuencia, de inmigración ilegal, y en los últimos tiempos, de hechos de piratería”.

En contraste con los ejemplos anteriores, la agencia de cooperación del Reino Unido dispone de una estrategia para la cooperación con los “Estados frágiles” que prima la perspectiva de desarrollo o de seguridad humana (DFID, 2005b). Los llamados efectos “*spillover*” también se enmarcan en una lógica de desarrollo, alegando que los Estados frágiles pueden afectar el desarrollo en otros países o regiones, por ejemplo, en términos de crecimiento económico y estabilidad política. La posición de Alemania, aunque conceptualmente menos elaborada, se acerca a la británica, y la cooperación con los “Estados frágiles” está enmarcada en la estrategia para la prevención de conflictos.

El propio CAD advierte que la excesiva securitización de las estrategias y políticas hacia los “Estados frágiles” alberga el riesgo de que la comunidad internacional se olvide de aquellos que carecen de importancia estratégica en el sentido geopolítico, los llamados “huérfanos de ayuda” (*aid orphans*) (CAD 2010). A principios de 2005 el CAD adoptó un conjunto de principios de actuación (CAD, 2005) para la cooperación con dichos Estados. Reflejan el consenso acerca del objetivo central en los “Estados frágiles” —el fortalecimiento del Estado— y la necesidad de contar con enfoques integrados respecto al nexo entre seguridad y desarrollo; con respuestas rápidas y flexibles en el terreno operacional; y con un compromiso a largo plazo. En ese sentido, el CAD insiste, como se indicó *supra* para los casos de Australia y Canadá, en la importancia de un enfoque de “gobierno al completo” (*whole of government approach*) para asegurar una ayuda más coherente y eficaz, y aboga por una cooperación más estrecha entre las agencias de cooperación, los ministerios de asuntos exteriores, de defensa y de economía y comercio para incrementar la coherencia de políticas en materia de desarrollo, paz y seguridad, dado que entre estas “comunidades políticas” existen brechas profundas y que, por lo tanto, carecen de interpretaciones y concepciones compartidas hacia los “Estados frágiles”.

Para el CAD y un buen número de donantes, el problema de la fragilidad de Estado también está ligado al debate sobre la eficacia de la ayuda (Wimpelmann, 2006). La Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008 contemplan una serie de principios de actuación para lograr una ayuda eficaz —apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados— (Sanahuja, 2007) que consideran las condiciones específicas de debilidad institucional que caracterizan a los “Estados frágiles”, adaptando esos principios a las condiciones específicas de esos países. Además, y como quedó plasmado en una publicación posterior del CAD sobre este asunto (CAD, 2009) el concepto de construcción del Estado se ha convertido en una especie de narrativa común para varios donantes que buscan incrementar la eficacia de su cooperación con los Estados frágiles. Es sobre todo el caso del Reino Unido, la Unión Europea, la OCDE y el Banco Mundial. Entre los donantes bilaterales, el Reino Unido, los Países Bajos, Canadá y, en menor grado, Australia, pueden considerarse los más avanzados en cuanto a la implementación de enfoques de “gobierno al completo” (*Whole of the Government Approach*) en materia de cooperación con los “Estados frágiles”, para dar respuestas más coherentes teniendo en cuenta el nexo entre seguridad y desarrollo.

La vinculación entre la coherencia de políticas para el desarrollo, la eficacia de la ayuda y la seguridad es, sin embargo, más problemática que lo que sugiere a primera vista el enfoque tecnocrático del Comité de Ayuda al Desarrollo. Como subraya Thede (2011), en nombre de la eficacia de la ayuda y la coherencia de políticas, los objetivos de desarrollo pueden verse subordinados a objetivos de estabilización, pacificación contrainsurgente, y seguridad del donante. En realidad, se trata de una visión inversa del principio o criterio de coherencia de políticas, pues este, en su origen a mediados de los años noventa, trataba de lograr exactamente lo contrario: que los objetivos de desarrollo informasen otras políticas que se desplegaran en el exterior y afectaran a los países en desarrollo y los objetivos internacionales de reducción de la pobreza, como la política comercial, agrícola, o de seguridad. Siguiendo a esta autora, en situaciones de conflicto y de fragilidad estatal la eficacia de la ayuda y la coherencia de políticas para el desarrollo constituyen una argumentación política y tecnocrática que contribuye poderosamente a (re)enmarcar el desarrollo como un objetivo de seguridad.

En cuanto a la UE, ésta ha desarrollado una serie de documentos de políticas relacionados con los “Estados frágiles” con el objetivo de responder mejor a ese fenómeno a través de los varios instrumentos de la actuación exterior de la Unión²⁴. En esencia, esos documentos señalan que las situaciones de fragilidad constituyen un reto significativo para el desarrollo sostenible y la paz, pueden exacerbar el riesgo de no alcanzar los Objetivos del Milenio e implican riesgos para la seguridad regional y global. Alegan que para alcanzar mayor coherencia en la respuesta de la UE es necesario tomar en cuenta el vínculo entre seguridad y desarrollo y es necesario elaborar un “enfoque UE al completo” (*whole of the EU approach*). Entre 2009 y 2010 la Comisión adoptó un Plan de Acción sobre fragilidad, seguridad y desarrollo basado en una serie de casos de estudio y con el fin de mejorar la eficacia de la cooperación con ese tipo de Estados. A tal efecto, la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo se han comprometido con un plan de acción bajo el título “Hacia un enfoque de la UE en situaciones de fragilidad y conflicto”. Además, en 2009 se elaboró una “hoja de ruta” basada en un examen de casos piloto de la respuesta de la UE en seis países considerados “frágiles”.²⁵ Estos estudios fueron llevados a cabo por la Comisión en cooperación con un Estado Miembro por país y las respectivas delegaciones de la UE en esos países. Un ejercicio similar se realizó para analizar la respuesta de la UE en cuanto al vínculo entre desarrollo y seguridad²⁶. El plan de acción sobre fragilidad y conflicto responde al reto de la implementación de una respuesta coherente y eficaz de la UE a “Estados frágiles”. Sin embargo, con la creación del Servicio de Acción Exterior de la UE, no se ha dado seguimiento a ese plan.

El Banco Mundial tradicionalmente aborda la problemática de los “Estados frágiles” o PIBD, en su propia definición²⁷ desde un enfoque de desarrollo. Sin embargo, su enfoque también se ha visto en cierta medida securitizado. Aparte de reiterar que los “Estados frá-

24. Entre ellos destacan la Comunicación de la Comisión Europea (2007) sobre una respuesta de la UE ante las situaciones de fragilidad; las respectivas conclusiones del Consejo (2007a); así como las conclusiones del Consejo sobre seguridad y desarrollo (2007b).

25. Haití, Sierra Leona, Burundi, Guinea-Bissau, Haití, Timor del Este y Yemen.

26. Indonesia/Banda Aceh, Afganistán, República Centroafricana, Chad, Colombia y Sudáfrica.

27. Como se indicó, en la terminología del Banco se les denomina “Países de Ingreso Bajo en Dificultades” (PIBD) o LICUS, por sus siglas en inglés.

giles” son una potencial fuente de inestabilidad e inseguridad regional y global —principalmente porque perjudican el crecimiento económico regional—, James Wolfensohn, Presidente del mismo en el momento en el que el Banco diseñó su política en este ámbito, afirmó que la misión de reducción de la pobreza era más importante que nunca, dado que los “Estados frágiles” ofrecían un “caldo de cultivo” para el terrorismo (Banco Mundial, 2004). En 2006, un informe de evaluación independiente (IEG, 2006) impulsó al Banco a renovar su enfoque en relación a los “Estados frágiles” con el objetivo central de incrementar la eficacia de la ayuda.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS: UN CICLO DE SECURITIZACIÓN EN LA AYUDA AL DESARROLLO

A partir del marco de análisis de la “securitización” de la Escuela de Copenhague, este capítulo ha tratado de explorar de qué forma las políticas de cooperación al desarrollo se han visto afectadas por distintas visiones y opciones políticas en cuanto a la seguridad y la construcción de la paz. Frente a la afirmación de que la seguridad y el desarrollo han sido ámbitos de política que se han mantenido separados en las últimas décadas, se ha tratado de mostrar que en realidad ambos han mantenido una estrecha interrelación, y los cambios de enfoque, contenido y énfasis que se observan en el vínculo entre paz, seguridad y desarrollo responden en gran medida a procesos de securitización guiados por una u otra visión de la seguridad. La seguridad es, en suma, un concepto debatido y contestado, y un espacio o arena de conflicto social y político donde, a través de procesos de securitización y desecuritización, intervienen distintos actores y proyectos orientados tanto por intereses materiales, como por factores ideacionales, en particular identidades y valores.

El fin de la Guerra Fría abrió espacios para un proceso de revisión conceptual y política del desarrollo y la seguridad, del que surgió una visión comprehensiva de la seguridad y el desarrollo que integraba ambas agendas en un marco emergente de gobernanza democrática cosmopolita. Dos conceptos clave articularon esa visión: seguridad humana, y construcción de la paz. El primero de ellos —seguridad humana— puede ser interpretado como un horizonte normativo que trató de poner al día la “paz liberal” occidental, dotándola de una mayor universalidad. Para ello, se pretendió construir una agenda integrada en la que el desarrollo se convertía en un elemento crucial de la seguridad, dejando atrás la relación de subordinación e instrumentalización que a menudo caracterizó a las políticas de desarrollo de la Guerra Fría. El segundo de ellos —construcción de la paz—, se configuró como un marco comprehensivo de políticas definido desde las Naciones Unidas y el CAD, que definía con relativa precisión el papel de distintos actores y políticas, en particular la ayuda al desarrollo, de cara a la prevención, la gestión y transformación de los conflictos, y de cara a la reconstrucción posconflicto. También en este caso, el desarrollo y las políticas de cooperación desplegadas con ese objetivo adquirieron mayor relevancia, y pudieron dirigirse a promover sus objetivos declarados de desarrollo y reducción de la pobreza, en vez de ser, como en otros momentos, meros instrumentos para promover la seguridad del donante.

Los atentados del 11-S han supuesto una radical alteración del contexto internacional y una “ventana de oportunidad” para narrativas y discursos de seguridad que han tenido profundos efectos en las políticas de cooperación al desarrollo. En particular, la narrativa de la “Guerra Global contra el Terror”, elaborada por los ideólogos neoconservadores, se ha configurado como un “marco” en el que se han reubicado las políticas de cooperación. En ese marco, se pretendió arrinconar, subordinar o reinterpretar en clave antiterrorista y/o de seguridad nacional clásica los consensos internacionales sobre desarrollo, paz y seguridad de la posguerra fría. Así, la ayuda económica e incluso la ayuda humanitaria se han reorientado en función de las necesidades estratégicas de la “Guerra Global contra el Terror”, para ganar aliados y sostener gobiernos afines; en los casos extremos, la ayuda al desarrollo e incluso la ayuda humanitaria han sido convertidas en instrumentos de estrategias contrainsurgentes a través de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC).

De igual manera, se constata que el componente democrático de las políticas de desarrollo se debilita a favor de las alianzas de esa “Guerra”. Las políticas de construcción de la paz, que ya contaban con más de una década de desarrollo conceptual y normativo, un complejo entramado institucional y amplias y detalladas tecnologías de intervención, han sido transformadas en una mera “tecnología” de pacificación y estabilización en países clave de la “Guerra contra el Terror”. Con ello, la construcción de la paz vuelve a ser un concepto y una práctica debatida y contestada. También han ganado peso las interpretaciones restrictivas —es decir, menos “desarrollistas”— de la “seguridad humana. En una perspectiva más amplia, el debate sobre la seguridad vuelve a reubicarse en el marco de la seguridad del Estado y de reformas de las políticas de seguridad y orden interno de la construcción del Estado. La ayuda al desarrollo, en nombre de la coherencia de políticas y de enfoques operacionales basados en el enfoque de *Whole of the Government*, se sitúa a menudo en un marco fuertemente securitizado, en el que la gobernanza democrática se reescribe en clave de orden interno y seguridad del Estado. Finalmente, la incapacidad de los llamados “Estados frágiles” para proveer seguridad y garantizar los derechos básicos de sus propios ciudadanos no es ya motivo central de la preocupación de los donantes, y la fragilidad estatal se redefine como amenaza para la seguridad nacional de los países de Occidente dada la vinculación de los “Estados Frágiles”, real o potencial, con las nuevas amenazas, y dada su posible condición de “refugios seguros” para el terrorismo transnacional, la delincuencia internacional organizada, o incluso las migraciones internacionales.

Las consecuencias de ese proceso de securitización guiado por la “Guerra Global contra el Terror” van más allá de las tendencias citadas. La visión neoconservadora de la seguridad, en la que se han basado las guerras de Irak y Afganistán, conduce a que las agendas de seguridad y desarrollo estén en conflicto, comprometiendo el cumplimiento de los ODM. Hay un marcado contraste entre la voluntad política y la capacidad de movilizar recursos ante la amenaza terrorista, y lo que se está haciendo para alcanzar las metas de desarrollo acordadas en los foros internacionales. Si la cooperación al desarrollo reproduce las lógicas de la Guerra Fría y se subordina a la “Guerra contra el Terror”, no producirá ni desarrollo ni una verdadera seguridad, y puede terminar siendo un factor más del conflicto. Por esta razón, la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía para perseguir sus objetivos propios, que la Declaración del Milenio ha definido con claridad, y de esa forma, responder a pautas de

asignación geográfica y sectorial, y a los métodos y enfoques característicos de la cooperación, de manera que se garantice su eficacia como instrumento de desarrollo.

Por ello, también se puede concluir que el proceso de securitización de las políticas de desarrollo ha sido un obstáculo para hacer frente a los problemas de seguridad, gobernanza y cohesión social planteados por la globalización y, en particular, para materializar esa “agenda social” global que representan los ODM. Se ha pretendido —no siempre con éxito— que la ayuda externa vuelva a servir a intereses nacionales de los donantes y a ser un instrumento de política exterior, en el sentido de la *realpolitik* clásica, subordinado a objetivos de seguridad nacional definidos de manera muy estrecha. Ello ha estrechado el margen de maniobra de las fuerzas sociales para promover la securitización alternativa que representa la visión “desarrollista” de la seguridad humana y la acción orientada al cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo.

Ese proyecto, sin embargo, se ha mostrado inviable. La seguridad significa cosas distintas para distintas personas, por lo que no es posible imponer agendas unilaterales y restrictivas, subordinando a ellas otras concepciones de seguridad, y otras agendas, más amplias, relacionadas con las aspiraciones de desarrollo y libertad de muchas personas. Para una parte muy grande de la humanidad, la seguridad es evitar el flagelo del hambre y la enfermedad, y la violencia directa que se sufre allí donde no se garantiza el derecho a la vida. Significa verse libre tanto de necesidades como de temores. Sigue siendo necesario, por lo tanto, contar con un concepto amplio e inclusivo de la paz y de la seguridad, como el de “seguridad humana”. Y no se puede reducir la construcción de la paz a agendas restrictivas de pacificación, estabilización, e imposición del orden, sin abordar también los problemas del desarrollo, de la materialización de derechos económicos y sociales, de las libertades y los derechos de ciudadanía, y de la legitimidad de la democracia. Es en estas cuestiones donde radica el potencial y la capacidad de los conceptos y las prácticas de la seguridad humana y de la construcción de la paz como narrativas o fundamento político y legal de una concepción “post-liberal” y cosmopolita —es decir, universalista y no occidental— de la seguridad y la paz en la sociedad internacional del siglo xxi.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamsen, R. (2005), "Blair's Africa: The Politics of Securitization and Fear", en *Alternatives, Global, Local, Political*, vol. 30, n° 1, pp. 55-80.
- Abrahamsen, R. y Williams, M. C. (2011), *Security Beyond the State. Private Security in International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Albrecht, U. et al. (2004), *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Barcelona, CIDOB, 15 de septiembre.
- Arnson, C., y Zartmann, W. (2006), "Economías de guerra: la intersección entre necesidad, credo y codicia", en Mesa, M. y González, M., *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP2006*, Barcelona, Icaria, pp. 121-144.
- AusAID (2003), *Counter-terrorism and Australian Aid*, Canberra.
- AusAID (2006), *Australian Aid: Promoting Growth and Stability*, Canberra.
- Austin, J. L. (2005) [1962], *How to Do Things with Words*, Cambridge, Harvard University Press (2ª edición).
- Ballantine, K. y Nitzschke, H. (2003), *Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict*. Nueva York, IPA Policy Report.
- Balzacq, T. (2005), "The three faces of securitization: political agency, audience, and the context", *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 2, pp. 171-201.
- Balzacq, T. (ed.) 2011, *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*, PRIO New Security Studies, Nueva York, Routledge.
- Banco Mundial (2004), *The role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda*, CPR Seminar Series, Washington DC.
- Banco Mundial (2005), *Fragile States-Good Practices in Country Assistance Strategies. Operations Policy and Country Services*, Washington DC.
- Barnett, M. y Zürcher, C., (2009). "The peacebuilder's contract: How external statebuilding reinforces weak statehood", en R. Paris y T. D. Sisk, *The dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, London: Routledge, p.28.
- Beall, J. et al. (2006), "On the Discourse of Terrorism, Security and Development", *Journal of International Development*, vol. 18, n° 1, pp. 51-67.
- BMZ (2005), *Sector Strategy for crisis prevention, conflict transformation and peace building in German Development cooperation. Strategy for Peace-building*, Berlin, BMZ.
- Bodea, C. y Bardawi, I. (2007), *Riots, Coups and Civil Wars: Revisiting the Greed vs. Grievance Debate*, Banco Mundial, Policy Research WP 4397, noviembre.
- Borbeau, P. (2011), *The Securitization of Migration. A Study on Movement and Order*, Londres, Routledge.
- Boyce, J. (2002), *Investing In Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars*. Oxford: Oxford University Press.
- Brigety, R. (2008), *Humanity as a Weapon of War. The Role of the Military in Global Development*, Washington DC, Center for American Progress, junio.

- Brown, S. (2008), *CIDA under the Gun: Reduced Autonomy and the Securitization of Development in Canada*, paper presentado en la 49ª Convención de ISA, San Francisco.
- Brown, K. y P. Stewart (2007), *The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD's Expanding Role*, The Center for Global Development, Working Paper n° 131, Washington, noviembre.
- Buzan, B., Wæver, O. y J. De Wilde (1993), *Security: A new Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado).
- Buzan, B. y O. Wæver (2003), *Regions and Power: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Carbonnier, G. (1998), *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy. A critical review of the literature*, Ginebra, UNRISD.
- Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict (1997). *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Washington DC.
- Carroll, T. y S. Hameiri (2007), "Good governance and security: the limits of Australia's new aid programme", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 37, n° 4, pp. 410-430.
- Charrett, C. (2009), *A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*, Barcelona, Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP), Working Paper n° 2009/7.
- CIDA (2005), *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World*, Ottawa, DFIT.
- Columba, P. y Vaughan-Williams, N. (2010), *Critical Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londres.
- Comisión Europea (2001), *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, Bruselas, COM(2001) 211 final, 11 de abril.
- Comisión Europea (2007), *Hacia una respuesta de la UE antes situaciones de fragilidad. Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones*, Bruselas, COM(2007) 643 final, 25 de octubre.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (1997), *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2001), *Helping Prevent Violent Conflict*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2004), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2006a), *The United States. DAC Peer Review*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2006b), *Monitoring Resource Flows to Fragile States Report 2005*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007a), *Denmark. DAC Peer Review*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007b), *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2008), *Australia. DAC Peer Review*, París, OECD/DAC.

- Comité de Ayuda al Desarrollo (2010a), *Do no harm. International Support for State-building*, París, OECD/DAC.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2010b), *Ensuring Fragile States are not left behind. Summary Report*, París, OECD/DAC, febrero.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2010c), *2010 Annual Report on Resource Flows to Fragile States*, París, OECD/DAC.
- Consejo Europeo (2001), *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo*, 15 y 16 de junio. SN 200/1/01 REV1.
- Consejo Europeo (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 13 de diciembre.
- Consejo Europeo (2008), *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, S407/08, 11 de diciembre.
- Consejo de la Unión Europea (2007a), *Council Conclusions on a EU response to situations of fragility*, Bruselas, 15118/09.
- Consejo de la Unión Europea (2007b), *Council Conclusions on security and development*, Bruselas, 1509/07.
- Consejo de la Unión Europea (2011), *Council Conclusions on conflict prevention*, Luxemburgo.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) (2004), *Resolución 1529*. Disponible en http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html
- Cooper, R. (2000), *The post-modern State and world order*, Londres, Demos.
- Crisis States Research Centre (CSRC) (2006), *Crisis States Workshop: Crisis, Fragile and Failed States Definitions used by the CSRC*, Londres, CSRC.
- DANIDA (2003), *A World of difference. The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004-2008*, Copenhagen.
- DANIDA (2004), *Principles Governing Danish Development Assistance for the Fight against the New Terrorism*, Copenhagen, (reeditado en mayo de 2006).
- DANIDA (2005), *Globalisation: Progress through partnership. Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance 2006-2010*, Copenhagen, agosto.
- DFID (2005a), *Fighting poverty to build a safer world. A strategy for security and development*, Department for International Development, Londres.
- DFID (2005b), *Why we need to work more effectively in fragile states*, Department for International Development Londres.
- DFID (2006), *Quick Impact Projects: A Handbook for the Military*, Department for International Development, Londres, disponible en: www.dfid.gov.uk/pubs/files/qip/booklet.pdf
- DFAIT (2003), *Freedom from Fear. Canada's Foreign Policy for Human Security*, Canadá.
- Di John, J. y J. Putzel (2009), *Political Settlements*, Birmingham, Governance and Social Development Resource Centre, Issues Paper.
- ECDPM (2007), *Provision of Technical Assistance Personnel in the Solomon Islands. What can we learn from the RAMSI experience?*, Maastricht, European Center for Development Policy Management, Discussion Paper n° 76.

- Elizondo, L. (2008), *Espacio para respirar. El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), documento de política PP 02/08.
- Fabra Mata, J. y S. Ziaja (2009), *User's Guide on Measuring Fragility*, German Development Institute (DIE) y United Nations Development Programme, Bonn y Oslo.
- Faust, J. y D. Messner (2004), *Europe's New Security Strategy - Challenges for Development Policy*, Bonn, German Development Institute (DEI), Discussion Paper 3/2004.
- Floyd, R. (2007), "Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move", *Human Security Journal*, vol. 5, invierno, pp. 38-49.
- Glasius, M. y M. Kaldor (2005), "Individuals first: a Human Security strategy for the EU", *Internationale Politik und Gesellschaft* n° 1, pp. 62-82.
- Ghani, A. y C. Lockart (2008), *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press.
- Gobierno de Alemania (2004), *Action Plan "Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict-Peacebuilding"*, Berlín, mayo.
- Gobierno de Alemania (2006), *White Paper 2006 on German Security and the Future of the Bundeswehr*, Ministerio Federal de Defensa, Berlín.
- Gordon, S. (2006), "The changing role of the military in assistance strategies", en V. Wheeler, y A. Harmer, *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*, Humanitarian Policy Group Report 21, Londres.
- Hameiri, S. (2008), "Risk management, neo-liberalism and the securitisation of the Australian aid program", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 62, n° 3, pp. 357-371.
- Howell, J. y J. Lind (2009a), *Counter-Terrorism, Aid and Civil Society: Before and after the War on Terror*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Howell, J. y J. Lind (eds.) (2009b), *Civil Society Under Strain: Counter-Terrorism Policy, Civil Society and Aid Post-9/11*, Kumarian Press, West Hartford.
- Human Security Centre (2005), *Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century*, Londres, Oxford University Press.
- Huysmans, J. (2002), "Defining social constructivism in security Studies. The normative dilemma of writing security", *Alternatives*, n° 27 (suplemento), pp. 41-62.
- Huysmans, J. (2006), *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Londres, Routledge.
- Independent Evaluation Group (2006), *Engaging with fragile States. An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*, Banco Mundial, Washington DC.
- JICA (2003), *La Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo de Japón*, disponible en: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>
- Johnson, G., Ramachandran, V., y Walz, J. (2011), *The Commanders Emergency Response Program in Afghanistan. Refining US Military Capabilities in Stability and In-conflict Development Activities*. Washington DC, Center for Global Development.

- Kaldor, M., Martens, M. y J. Selchow (2007), "Human Security: A new strategic narrative for Europe", *International Affairs*, vol. 83, n° 2, pp. 279-288.
- Kay, M. A. (2008), *Securitization Before Recognition: International Organization's Entrenchment of Food Security Within the Developing World, Premature or Predictive?*. Paper presentado en la conferencia "Challenging Canada: Strategic Threats and Shared Responsibility in an Insecure World, 14-15 de marzo.
- Kiyokazu, K. (2006), "Japan's ODA at a Crossroad: Counter-terrorism or Poverty Eradication?", en VV. AA., *The Reality of Aid. Focus on conflict, security and development*, Zed books, Londres, pp. 190-194.
- Klugman, J. (1999). *Social and Economic Policies to Prevent Humanitarian Complex Emergencies*. Helsinki, UNU-WIDER.
- Krasner, S. D. y C. Pascual (2005), "Addressing State Failure", *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 4, julio-agosto, pp. 153-163.
- Kumar, K. (1997), *Rebuilding Societies after Civil Wars: Critical Role for International Assistance*. Boulder, Lynne Rienner.
- Lake, A. (ed.) (1990). *After the wars: Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central America, Southern Africa and the Horn of Africa*, Washington DC, Overseas Development Council.
- Lakoff, G. y E. Frisch (2006), "Five years after 9/11: Drop the War Metaphor", Rochridge Institute.
- Lederach, J. P. (1994), *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Tokyo, United Nations University Press.
- Martin, M. y T. Owen (2010), "The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience", *International Affairs*, n° 86 (1), pp. 211-224.
- Mesa, M. (2006), "Cooperación al desarrollo y construcción de la paz", en *Documentación Social* n° 142 (monográfico sobre la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz), julio-septiembre, pp. 11-25.
- Minbuza (2007), *Policy Agenda 2007: Peace and Security*, La Haya, Ministerie van Buitelandse Zaken.
- MOFA (2006), *Diplomatic Bluebook: Efforts to tackle various global challenges to promote human security. Chapter 3: Overview of Japan's Foreign Policy in Major Diplomatic Fields*, disponible en: www.mofa.go.jp/policy/human_secu/index.html
- Mohan, G. y E. Mawdsley (2007), "The war on terror, American hegemony and international development", *Review of International Political Economy*, vol. 14, n° 3, pp. 439-443.
- Montanaro, L. y J. Schünemann (2010), *Walk the Talk. The EU needs an effective early warning system to match its ambitions to prevent conflict and promote peace*, Documento de trabajo de la "Initiative for Peacebuilding (IFP) – Early Warning". Bruselas, <http://www.ifp-ew.eu/pdf/walkthetalk.pdf>.
- Morgenthau, H. (1962), "A political Theory of Foreign Aid", *The American Political Science Review*, vol. 56, n° 2, pp. 301-309.
- Moss, T., D. Roodman y S. Standley (2005), *The Global War on Terror and U.S. Development Assistance: USAID Allocation by Country, 1998-2005*, Center for Global Development Working Papers, Washington.

- Naciones Unidas (1992), *Un Programa de Paz*, Nueva York, A/47/277 - S/24111, 17 de junio.
- Naciones Unidas (1994), *Un Programa de desarrollo*, Nueva York, A/48/935, 6 de mayo.
- Naciones Unidas (1995), *Suplemento a "Un programa de paz"*, Nueva York, A/50/60, S/1995/1, 25 de febrero.
- Naciones Unidas (2004), *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos, y el cambio*, Nueva York, A/59/565, 2 de diciembre.
- Naciones Unidas (2005), *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo.
- Naciones Unidas (2010), *Seguridad Humana. Informe del Secretario General*, Nueva York, A/64/701, 8 de marzo.
- Natsios, A. (2004), "Underlying Conditions that Foster Terrorism", *Harvard International Review*, vol. 26, n° 3.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2004), *Peace building - a development perspective. Strategic Framework*, Oslo.
- O'Conner, T., Chan, S. y J. Goodman (2006), "Australian Aid: Promoting Insecurity, en AAVV, *The Reality of Aid. Focus on conflict, security and development*, Zed books, Londres, pp. 175-189.
- ODI (2009), *Fragile States: The new paradigm? Understanding state fragility in the 21st century- report and presentations*, Overseas Development Institute, Londres.
- OTAN (2001), "Military Committee Document", MC 411/1, Bruselas.
- OTAN (2003), *NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*, Allied Joint Publication-9, Bruselas.
- Paris, R. (2004), *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Paris, R. y Sisk, T. D. (eds.) (2009), *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Londres, Routledge.
- Popovic, G. (2007), *Securitization of EU development policy. To what extent the EU development policy become securitized in the post 9/11 environment*, Lund, Universidad de Lund (mimeo).
- Ramsbotham, O.; Woodhouse, T., y Miall, H. (2011), *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de los conflictos letales*, Barcelona, ICIP/Bellaterra.
- Radelet, S. (2003), "Bush and Foreign Aid", *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 5.
- Rice, S. E. y S. Patrick (2008), *Index of State Weakness in the Developing World*. The Brookings Institution. Washington D.C.
- Rotberg, R. (2003), "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators", en *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, DC y Cambridge, World Peace Foundation y Brookings Institution Press, pp. 1-25.
- Rupesinghe, K. (1994), *Advancing Preventive Diplomacy in a Post-Cold War Era: Suggested Roles for Governments and NGOs*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Ruttan, V. W. (1996), *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Ruyssenaars, J. y N. Metz (2006) "Dutch Aid at the Interface of Conflict, Security and Development", en AAVV, *The Reality of Aid. Focus on conflict, security and development*, Zed books, Londres, pp. 195-197.
- Sanahuja, J. A. (1999), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Sanahuja, J. A. (2005), "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda", *Documentación Social* n° 136, monográfico sobre los Objetivos del Milenio, enero-marzo, pp. 25-41.
- Sanahuja, J. A. (2007), "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, CEIPAZ, Madrid, pp. 71-101.
- Sanahuja, J. A. (2008), "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.
- Sánchez Cano, J. (1999), *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona.
- Schünemann, J. (2009), *¿Cuál es el rol de la UE? A la búsqueda de un nicho en el proceso de paz en Haití*, Initiative for Peacebuilding (IfP), Bruselas, http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/What_role_for_the_EU_Finding_a_niche_in_the_Haitian_peacebuilding_process.pdf
- Schünemann, J. (2011), *La política de prevención de conflictos de la UE 10 años después de Gotemburgo. ¿En la vanguardia o a la deriva? 10 años desde el Programa de Prevención de Conflictos de la UE*, Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), N. 01/junio, Barcelona.
- Schünemann, J. (2011a), Haiti: Grenzen externen Statebuildings, en *Friedensgutachten 2011*, Berlin: LIT Verlag.
- Shah, Kamil (2009), "The Failure of Statebuilding and the promise of State Failure: reinterpreting the security development nexus in Haiti, *Third World Quarterly*" 30/1.
- Sira, I. H. y J. Gräns (2010), *The promotion of Human Security in EU security policies*, PRIO, INEX policy brief n° 7, Oslo, marzo.
- Sisk, T. D. (2009), "Pathways of the political. Electoral processes after civil wars", en R. París y T. D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Routledge, Londres, pp. 196-223.
- Sjöstedt, R. (2011), "Health issues and securitization: the construction of HIV/AIDS as a US security threat", en T. Balzacq (ed.), *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*, PRIO New Security Studies, Nueva York, Routledge, pp. 150-169.

- Smith, D. (2003), *Getting Their Act Together: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo, The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Smith, G. (2008), *In search of sustainable security. Linking National Security, Human Security and Collective Security to protect America and our World*, Center for American Progress, Washington DC, junio.
- Smith, S. (2005), "The Contested Concept of Security", en K. Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner, Londres, pp. 27-62.
- Sørensen, G. (2001), *Changes in Statehood*, Palgrave, Nueva York.
- Spence, D. y P. Fluitt (eds.) (2008), "The European Union and Security Sector Reform", John Harper Publishing, Londres.
- Stewart, F. (1996), *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions* Oxford, Queen Elizabeth House WP n° 16.
- Stewart, P. (2006), *Weak states and global threats: assessing evidence of spillover*. Working Paper n° 73, Washington, Centre for Global Development.
- Stewart, P. y K. Brown (2007), *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States*, International Peace Academy, Nueva York.
- Sunaga, K. (2004), "The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter", FASID Discussion Paper on development assistance, n° 3.
- Suhrke, A. (2007), "Reconstruction as Modernisation: The 'Post-Conflict' Project in Afghanistan", *Third World Quarterly*, vol. 28, n° 7, pp. 1.291-1.308.
- The White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC.
- The White House (2006), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC.
- Thede, N. (2011). *Development as Security: Using Aid Policy to Govern Instability*. Barcelona, IBEI (draft).
- The Economist (2001), "Bribing Allies", 27 de septiembre.
- Trombetta, M. J. (2011), "Rethinking the securitization of the environment: old beliefs, new insights", en Balzacq, T. (ed.), *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*, PRIO New Security Studies, Nueva York, Routledge.
- Tschirgi, N. (2003), *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?*, International Peace Academy, Nueva York, diciembre.
- USAID (2004), *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century*, United States Agency for International Development, Washington.
- USAID (2005), *Fragile States Strategy*, United States Agency for International Development (USAID), Washington.
- United States Marine Corps (USMC) (2006), *Counterinsurgency. Field Manual 3-24/Marine Corps Warfighting Publication 3.33.5*, diciembre.
- VV. AA. (2006), *The Reality of Aid. Focus on conflict, security and development*, Zed Books, Londres.

- Wæver, O. (1995), "Securitization and desecuritization", en R.D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York, pp. 46-86.
- Weinstein, J., Porter, J. E. y S. Eizenstat (2004), *On the Brink, Weak States and US National Security*, Center for Global Development, Washington DC.
- Weller, C. (2006), "El Plan de acción alemán: Prevención civil de crisis. Resolución de conflictos y construcción de paz", en *Documentación Social* n° 142 (monográfico sobre la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz), julio-septiembre, pp. 99-116.
- Wendt, A. (1994), "Collective identity formation and the international state", *American Political Science Review*, vol. 88, n° 2, pp. 384-396.
- Wimpelmann, T. (2006), *The Aid Agencies and the Fragile States Agenda*, Chr. Michelsen Institute (CMI), Working Paper, n° 21, Bergen.
- Woods, N. (2005), "The shifting politics of foreign aid", *International Affairs*, vol. 81, n° 2, pp. 393-409.
- Wulf, H. (2007), *Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence*, Australian Center for Peace and Conflict Studies (ACPACS), Occasional Paper, n° 9, Brisbane, diciembre.

2. ¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur o las visiones de Occidente? Un ensayo sobre órdenes políticos híbridos y Estados emergentes²⁸

VOLKER BOEGE, M. ANNE BROWN, KEVIN CLEMENTS Y ANNA NOLAN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la investigación para la paz y sobre los conflictos, al igual que los estudios de seguridad, ha centrado su atención en los vínculos entre los conflictos violentos a gran escala, el desempeño de los Estados y la seguridad global. Se considera que la fragilidad institucional de un Estado puede generar conflictos violentos que debilitan o que incluso conducen al colapso del propio Estado. Todo Estado tiene un papel dual: proveer seguridad y establecer el orden interno en beneficio de sus ciudadanos (función interna), y servir como unidad básica para el sistema internacional (función externa). La fragilidad estatal no sólo afecta a los ciudadanos del Estado y de la sociedad en cuestión, sino también a los Estados vecinos y a la comunidad internacional en general. Las regiones compuestas por Estados “frágiles” son consideradas como un terreno abonado y un refugio seguro para las redes del terrorismo transnacional, para la proliferación de armas y para el crimen organizado. En la actualidad, se considera que el problema de los Estados frágiles se encuentra en el núcleo de los problemas de la seguridad. Los Estados frágiles o fallidos se clasifican como “uno de los desafíos más importantes para la política exterior de la era contemporánea” (Krasner y Pascal, 2005: 153). Por consiguiente, “el aprendizaje de la construcción de Estados (*state-building*) es una tarea básica para el futuro del orden mundial” (Fukuyama, 2004: 120).

Por otra parte, el discurso sobre los Estados “frágiles” también ejerce una fuerte influencia a la hora de definir las políticas de desarrollo y la ayuda externa de los principales donantes bilaterales y multilaterales. La construcción del Estado es vista por los donantes como una dimensión central de la ayuda al desarrollo, mientras que la existencia de instituciones estatales funcionales y eficaces es considerada como condición previa para el desarrollo sostenible. Los Gobiernos de los países más desarrollados presentan a los Estados frágiles como un desafío para sus políticas de desarrollo y de seguridad. El Departamento de Asuntos Exteriores de Suiza, por ejemplo, afirma que “... el problema de los Estados frágiles (...) representa en la

28. Traducción al español de Luis Elizondo y José A. Sanahuja (ICEI).

actualidad uno de los desafíos más serios y apremiantes para las políticas de desarrollo, de paz y de seguridad.” (FDFA Working Group, 2007: 45). En atención a lo anterior, una parte del atractivo particular del discurso de la “construcción estatal” parece estar en la posibilidad de integrar las políticas de desarrollo, de seguridad y de prevención de conflictos.

Este capítulo examina el fundamento y los supuestos subyacentes del discurso dominante sobre los Estados frágiles. Se argumenta que la percepción convencional que se tiene sobre los denominados Estados frágiles como obstáculo para el mantenimiento de la paz y para el desarrollo puede ser demasiado limitada, de la misma forma que lo es su corolario, la construcción del Estado convencional, basada en el modelo del Estado occidental, en sintonía con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como el mejor medio para el desarrollo sostenible y para la paz en todas las sociedades.

El discurso de la fragilidad estatal y de las políticas de construcción del Estado se basa en el concepto occidental del Estado weberiano-westfaliano. Sin embargo, esta forma de “estatalidad” es prácticamente inexistente fuera del mundo de la OCDE. Muchos de los países del “resto” del mundo son entidades políticas que se asemejan muy poco al modelo occidental. En el presente capítulo se propone que dichos Estados no deberían ser vistos desde la perspectiva de que “aun no han completado su proceso de ‘formación’ estatal” o que “han ‘fracasado’ de nuevo”. En vez de pensar en términos de Estados “frágiles” o “fallidos”, sería más fructífero, tanto desde el punto de vista teórico como del práctico, pensar en términos de “ordenes políticos híbridos”. Esta re-conceptualización abre nuevas opciones para la prevención de conflictos y el desarrollo, así como para un nuevo enfoque sobre la “construcción de Estados”.

En los siguientes epígrafes se hará un repaso, en primer lugar, de las propuestas hechas por las corrientes de pensamiento dominantes sobre la fragilidad estatal y sobre la construcción de Estados, para luego introducir una interpretación alternativa sobre la gobernanza de los llamados Estados “frágiles”. Posteriormente se señalarán algunas de las deficiencias de lo que en este capítulo se considera “construcción estatal exógena” y se presentarán algunas propuestas innovadoras para la “construcción de Estados”. Finalmente, la conclusión se centrará en los desafíos para los actores externos implicados en el apoyo a estos procesos.

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Ha habido mucho debate académico (y mucha confusión) respecto a las definiciones, terminología y características típicas de los Estados “débiles”, “frágiles”, “en vías del fracaso”, “fallidos” y “colapsados”²⁹. Las definiciones son ambiguas y las distinciones que las caracterizan son vagas. Sin embargo, este debate se ha enfocado en las instituciones estatales y en su falta de voluntad o de capacidad para desarrollar adecuadamente las funciones básicas del Estado en las áreas de la provisión de la seguridad, de la representación de la ciudadanía y del bienestar. Existe consenso sobre la posibili-

29. Para un resumen de este debate, véase los volúmenes editados por Debiel y Klein (2002); Milliken (2003); Rotberg (2004a); Schlichte (2005a); Chesterman, Ignatieff y Thakur (2005); Debiel, Lambach y Reinhardt (2007). Para definiciones y tipologías véase Rotberg (2004b: 4-10); Schneekener (2004: 10-11); Milliken y Krause (2002: 754, 764); véase también Milliken y Krause (2003); y, Crisis States Research Centre (2006: 4).

dad de identificar distintos grados o etapas de fragilidad estatal. Los Estados “frágiles” pueden ser conceptualizados sobre el *continuum* del declive de funciones estatales básicas, desde los Estados “débiles” pasando por los Estados “fallidos” hasta llegar a los Estados “colapsados”. Sin embargo, puede haber, y de hecho hay otras formas de ordenar el amplio campo de la fragilidad estatal.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por ejemplo, “usa el término de Estado ‘frágil’ para referirse a una amplia gama de Estados ‘en vías del fracaso’, ‘fallidos’ y ‘en proceso de recuperación’, y además, “distingue entre los Estados ‘frágiles’ que son vulnerables, y aquellos que ya están inmersos en una crisis”. Para USAID la “vulnerabilidad” se refiere “a aquellos Estados sin voluntad o sin capacidad de proveer seguridad y servicios básicos de forma adecuada a la mayoría de su población, y donde la legitimidad de su gobierno queda en tela de juicio”. Por su parte, Estados “en crisis” son aquellos “donde el Gobierno central no ejerce un control efectivo sobre su propio territorio o no está dispuesto o es incapaz de asegurar la provisión de servicios vitales a una parte significativa de su territorio, donde la legitimidad del Gobierno es débil o inexistente, y en donde el conflicto violento es una realidad o existe un gran riesgo de que pueda estallar” (USAID, 2005: 1).

Existe un debate sobre la ubicuidad del fenómeno. La percepción general es que el número de Estados “frágiles”, “en vías del fracaso” y “colapsados” está aumentando. Según distintos *rankings* e índices, existen en la actualidad aproximadamente cien Estados a los que se etiqueta como “frágiles”, de los cuales alrededor de la mitad aparecen de manera prominente en varios de los *rankings* (Schnecker, 2007: 7).

La solución que se recomienda es la “construcción estatal” (*state-building*), que se presenta como el fortalecimiento sostenible de las instituciones estatales, incluyendo el mejoramiento de las capacidades de los actores estatales para el control, la regulación y la implementación en las áreas básicas de la “estatalidad”, es decir, la seguridad interna, los servicios sociales básicos, el Estado del derecho y la legitimidad del Gobierno (Schnecker, 2007: 9)³⁰.

Ghani, *et al.* (2005, 2006a, 2006b), identifican diez características de la “estatalidad” que han de lograrse para superar la debilidad del Estado y garantizar su estabilidad. Tales características son: 1) el monopolio legítimo del uso de la fuerza; 2) control administrativo; 3) una gestión adecuada de las finanzas públicas; 4) inversiones en el capital humano; 5) la creación de derechos y deberes de la ciudadanía; 6) la provisión de infraestructura; 7) la creación del mercado; 8) la gestión de los activos del Estado; 9) endeudamiento público efectivo; y, 10) el mantenimiento del Estado de derecho (Ghani *et al.* 2005: 2; con ligeras variaciones, Ghani *et al.* 2006a y 2006b).

Esta lista de funciones estatales u otras similares informa las estrategias de algunos de los donantes bilaterales y multilaterales. El credo subyacente es que los Estados “tienen que ser más eficientes para que la ayuda sea más eficaz, y *viceversa*” (Fritz y Menocal, 2006: 27).

30. Los primeros diez Estados más “fragiles”, según el “Índice de Estados Fallidos” de *Foreign Policy / Fund for Peace 2007* eran: Sudan, Irak, Somalia, Zimbabwe, Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Afganistán, Guinea, y, República Centroafricana (The Failed States Index, 2007: 57). Según el “Índice y la matriz de fragilidad estatal”, los Estados más “frágiles” son: República Democrática del Congo, Afganistán, Sierra Leona, Somalia, Chad, Birmania, Sudan, Burundi, Costa de Marfil, Etiopía, Liberia y Nigeria (Marshall y Gladstone, 2007: 15-19). El índice de *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP) ubica a Burundi en el primer lugar de su lista, seguido por la República Democrática del Congo, Afganistán, Somalia y Liberia (Carment, Prest y Samy, 2007: 18).

En los últimos años, los donantes han centrado sus esfuerzos en atender a este desafío. Por ejemplo, la llamada Iniciativa para los Países con Bajos Ingresos Bajo Estrés (LICUS, en inglés) del Banco Mundial está orientada a mejorar la eficacia de la ayuda hacia los Estados “frágiles”, mientras que el “Grupo para Estados Frágiles” (FSG, en inglés) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE busca mejorar el compromiso internacional hacia los Estados “frágiles”.

Por su parte, los ministerios responsables para la cooperación al desarrollo de los principales donantes de la OCDE, junto con sus agencias de ayuda al desarrollo, pretenden abordar las condiciones específicas que requieren las actividades de ayuda hacia los Estados frágiles. USAID, por citar un ejemplo, sostiene que “quizás USAID no tenga otro desafío más urgente que el de los Estados frágiles” (USAID, 2005: 1).

La preocupación de USAID, al igual que la de algunas otras agencias de desarrollo, con el tema de los Estados frágiles muestra claramente que no se trata sólo de un área de interés meramente académico, sino que tiene un impacto considerable en la implementación de las políticas de desarrollo de los principales donantes. Ello también es cierto para sus políticas de seguridad. Cada vez más, las políticas militares y de seguridad nacional se interesan por los Estados frágiles. En realidad, se podría argumentar que el tema de los Estados “frágiles” cobró importancia cuando (y porque) fue enmarcado en el contexto del discurso de seguridad de los Estados más desarrollados. La preocupación por el terrorismo transnacional y la “Guerra Global contra el Terror” es el fundamento de este enfoque. Los Estados frágiles “son vistos a través del prisma de los intereses de seguridad del Occidente” (Bøås y Jennings, 2005: 355), y es mediante esta prisma en el que tales Estados aparecen como un “caldo de cultivo” y un santuario para los terroristas, y por tanto, un asunto de “seguridad internacional”, que es, sobre todo la seguridad de los Estados desarrollados. En particular, el discurso de la comunidad de seguridad nacional de Estados Unidos se forma en sintonía con esta línea de pensamiento. Los Estados frágiles son presentados como “amenazas” a la seguridad nacional de Estados Unidos y a la “seguridad internacional”, y es por esta razón que la “construcción de Estados” resulta ser un desafío que la política estadounidense debe abordar. Por lo general, el enfoque que se tiene respecto la “construcción de Estados” se centra en la dimensión de la seguridad, con el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad (policía, militar, y la vigilancia de las fronteras y aduanas), como las áreas prioritarias para la asistencia externa. Dicha perspectiva provee un canal para que las agencias de seguridad se involucren en temas de desarrollo, “securitizando”, como consecuencia, la ayuda al desarrollo, y de esta forma se trata de dar más legitimidad a las Fuerzas Armadas y a otras agencias de seguridad, a la vez que expanden sus actividades.

LA “CONSTRUCCIÓN DE ESTADOS” EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Tras este breve resumen del discurso de los Estados “frágiles”, parece claro que todo Estado es “medido” según los estándares del Estado occidental estilo OCDE, considerado como el

modelo del Estado estable (i. e. una democracia liberal constitucional basada en una economía de mercado industrializada). Las corrientes dominantes de pensamiento sobre la “estatalidad” hacen referencia a las distintas representaciones del modelo “clásico” del Estado soberano weberiano occidental, mientras que otros Estados son catalogados como desviaciones, evaluados según el grado de su proximidad con los estándares weberianos (Hameiri, 2007: 138). Sin embargo, como señalan Morten Bøås y Kathleen Jennings (2005: 388) “Afirmar que algo ‘ha fracasado’ o que está en ‘vías del fracaso’ constituye un juicio normativo que sólo es significativo cuando es comparado con algo; en este caso, ese algo es la existencia de un Estado ‘occidentalizado’ y ‘sano’, que, desafortunadamente tiene poca relevancia para la mayoría de los Estados en cuestión ya que simplemente nunca ha existido en esos lugares”. Promover el Estado liberal como modelo último y definitivo implica ignorar el contexto histórico, y con ello, el hecho de que el surgimiento del Estado moderno es un fenómeno histórico relativamente reciente.

La historia de aquellas regiones del mundo en las cuales surgió el Estado moderno muestra que el proceso de “construcción del Estado” (o mejor, la formación del Estado) fue un proceso inherentemente violento. En los esfuerzos por consolidar el monopolio del uso de la fuerza, aquellas agencias que se convirtieron en “Estado” tuvieron que expropiar los medios de la violencia de las distintas entidades sociales que competían con el Estado emergente (Weber, 1988: 511). En este proceso, esas mismas agencias del Estado ejercieron la violencia. El establecimiento del “monopolio legítimo del uso de la fuerza” contra la resistencia local fue un intento muy competitivo y sin duda violento. Charles Tilly ha demostrado sobradamente este hecho en su estudio sobre la construcción del Estado en Europa (Tilly, 1992). Asimismo, al igual que la formación del Estado, la evolución del ser y el quehacer de la ciudadanía fue un proceso repleto de violencia (estructural, cultural y directa). La gente tenía que ser “transformada en sujetos obedientes mediante instituciones estatales como el ejército, las escuelas y las universidades (...). La proliferación de discursos y narrativas que legitimaron el gobierno del Estado fue complementado con prácticas que convirtieron a los campesinos y demás clases rebeldes en sujetos cumplidores de las leyes emanadas de las instituciones estatales” (Schlichte, 2007: 36). Como resultado de estos procesos, los Estados fueron capaces de controlar la inseguridad social interna, la falta de la observancia de las leyes y la violencia, logrando el éxito a la hora de monopolizar el uso legítimo de la violencia y mediante la provisión de un marco para la conducción no violenta de los conflictos³¹. Lo anterior podría ser considerado como un gran logro histórico del Estado moderno. Sin embargo, pese a que los Estados proveen un orden interno para la protección, la seguridad y la gestión de conflictos, también acumulan los medios para la violencia, el control y la coerción a gran escala. Por tanto, el Estado puede contribuir a la inseguridad en el ámbito internacional (cabría mencionar el “dilema de seguridad”).

31. La definición de Weber del Estado como una comunidad humana que (con éxito) mantiene el monopolio legítimo del uso de la fuerza física dentro de su territorio define la esencia de la “estatalidad”, que fundamentalmente descansa sobre sus capacidades para aplicar la ley, es decir, “la habilidad de enviar a alguien con un uniforme y una arma para hacer que la gente cumpla con las leyes del Estado” (Fukuyama, 2004: 6).

Mientras que los procesos de formación estatal en Europa duraron siglos, durante los años de la descolonización el modelo de Estado occidental se “suministró” a muchos países del Sur como si fuese un producto terminado. El proceso de descolonización fue guiado por la creación de réplicas de los modelos políticos europeos. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial emergieron una gran cantidad de “Estados-nación” independientes en las regiones anteriormente colonizadas, como resultado del “agotamiento” de las potencias coloniales y la particular dinámica internacional de la posguerra. Tanto las elites políticas de los nuevos Estados como la comunidad internacional de Estados dieron la bienvenida a la “estatalidad” recién alcanzada, confundiendo a menudo la declaración formal de independencia con la formación del Estado, sin tener conciencia de la miríada de obstáculos que todavía enfrentaba el proceso de formación estatal. En muchos casos, en el momento de la declaración de la independencia, el Estado no era más que un cascarón vacío. En muchos de los nuevos Estados independientes no existía una historia de gobierno unitario anterior a la colonia, y muchos de sus pueblos no tenían una tradición de identificación nacional; sólo algunos de ellos compartían una lengua o una cultura común. Además, independientemente de que fuesen o no fuesen democracias en su interior, las potencias coloniales administraron sus colonias estableciendo regímenes autoritarios. Por tanto, en el momento de la descolonización había poca preparación para una “estatalidad” sostenible.

Una vez que había sido formalmente establecido, los intentos de consolidar las nuevas formas de “Estado” recién introducidas fueron, en la mayoría de los casos, poco exitosos. De igual manera, los esfuerzos por imponer esta nueva forma de orden político supusieron costes considerables (tal como sucedió con la formación de los Estados europeos). Al respecto, Christopher Clapham nos recuerda que:

desde la perspectiva de la población autóctona, sobre los que se impuso ese modelo de Estado, se puede ver que este proceso comportó significativos costes sociales, económicos y políticos. La literatura ‘estatocéntrica’ y promotora del Estado como orden político de las ciencias políticas se ha esforzado tanto en enfatizar los ‘beneficios’ propios de la ‘estatalidad’, que ha hecho que pasen desapercibidos los costes inherentes al mismo (...). Los costes sociales de la ‘estatalidad’, y particularmente de la ‘estatalidad moderna’, incluyen en sacrificio de las identidades y de las estructuras que son contrarias a las jerarquías de control que los Estados buscan imponer (Clapham, 2004: 86).

Los nuevos Estados carecían de raíces en el seno de las sociedades sobre las cuales se pretendía construir, especialmente en aquellos casos donde no existió ningún tipo de gobierno unitario pre-colonial. Al contrario de la evolución histórica del Estado europeo, el suministro global de las instituciones del Estado weberiano no fue acompañada con el desarrollo de las estructuras económicas, sociales y políticas, y con las capacidades que sirvieron para asentar las bases y el marco para el funcionamiento eficaz del orden político en el transcurso de la evolución del Estado en la historia europea. Lo anterior también es cierto en cuanto al desarrollo de los servicios públicos brindados por un servicio civil

de funcionarios comprometidos y competentes, y para el impulso de una ciudadanía con sentido y expectativas de lo que es el Estado, que se adueñe de los asuntos del mismo, y que tenga una identidad nacional. La identidad de la “ciudadanía” y la “idea de Estado” tiene poco valor y significado cultural para muchas de estas sociedades, ya que su gente está relativamente desconectada del Estado, y ni tiene muchas expectativas hacia las instituciones estatales, ni está muy dispuesta a cumplir sus obligaciones frente al Estado (y a menudo, con poca información respecto a lo que pueden exigir de los órganos del Estado y de lo que el Estado, en justicia, les puede exigir).

En muchos casos, los Estados no sólo se erigieron sobre bases débiles, sino que también se han observado algunos retrocesos respecto a ciertas características de la estatalidad que se daban por logradas. En su mayoría, tales retrocesos son producto de influencias externas. Como apunta Clapham, “las dinámicas propias del sistema global ha debilitado los mecanismos (...) a través de los cuales se ha de mantener el Estado” (Clapham, 2003: 44). Las políticas económicas neoliberales, en línea con el “Consenso de Washington”, han contribuido de manera significativa a limitar las capacidades de los Estados del Sur, afectando negativamente su legitimidad, y aumentando, en consecuencia, su fragilidad como Estados. Las funciones operacionales y reguladoras básicas del Estado fueron deliberadamente reducidas por una agenda neoliberal que indiscriminadamente perjudicó las instituciones estatales. Por tanto, los intereses económicos y las políticas de los Estados “fuertes” del mundo desarrollado han contribuido a la creciente fragilidad de los Estados del Sur, los cuales, a su vez, son catalogados como una amenaza para seguridad de los Estados y las sociedades de los Estados “fuertes” y desarrollados.

UN GOLPE DE REALIDAD: LOS ÓRDENES POLÍTICOS HÍBRIDOS

En vez de adoptar la limitada visión estatocéntrica que en la actualidad domina el discurso de los Estados frágiles, este trabajo sugiere que se debería ir más allá, y se argumenta que se debería intentar aprehender el contexto de los que verdaderamente constituye el orden político en aquellas regiones de aparente fragilidad. En esta sección se exploran las formas de orden político que revela una mirada más próxima a las condiciones del terreno.

Como primer paso, es importante reconocer que cuando se habla de Estados “débiles”, se está afirmando implícitamente la existencia de otros actores que son “fuertes” en comparación con dichos Estados. El “Estado” es sólo un actor entre muchos, mientras que el “orden estatal” es sólo uno entre otros tipos de órdenes que buscan proveer seguridad, un marco para la regulación de los conflictos, y servicios sociales.

En tales casos, las instituciones estatales pueden reclamar la autoridad dentro de las fronteras de un “territorio estatal” dado, pero en gran parte de dicho territorio, en realidad, sólo se pueden encontrar avanzadillas del Estado situadas en un entorno social que en gran medida carece de “estatalidad”. El Estado aun no ha impregnado por completo toda la sociedad y por tanto no se ha extendido el control efectivo del Estado sobre el con-

junto de la sociedad. La ausencia del Estado, sin embargo, no significa necesariamente la anarquía hobbesiana, ni tampoco implica la ausencia total de instituciones. En muchos lugares, instituciones no estatales de gobierno basadas en costumbres y prácticas pre-coloniales han sobrevivido al colonialismo y a la “liberación nacional”. Naturalmente, dichas instituciones han pasado por importantes cambios y han tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias. Sin embargo, han demostrado una notable resiliencia³². El derecho consuetudinario, las estructuras sociales tradicionales (la familia extensa, clanes, tribus, hermandades religiosas, comunidades de aldeas) y autoridades tradicionales (tales como los ancianos y jefes de la aldea, jefes del clan, “Grandes Hombres”, curanderos, líderes religiosos, etcétera) determinan la realidad social y cotidiana de una importante parte de la población de los países en desarrollo, especialmente en las zonas rurales y periféricas. Por consiguiente, en muchas ocasiones la única manera de hacer funcionar las instituciones del Estado es a través del uso de las redes basadas en el clan y otras redes tradicionales. De esta forma, la presencia del Estado mediante sus avanzadas es mediada a través de las instituciones sociales autóctonas “informales” que siguen su propia lógica y reglas dentro de las estructuras (incompletas) del Estado. Lo anterior conduce a desviar a las instituciones del Estado del tipo ideal que se considera “adecuado”. Tales instituciones se convierten en el centro de la lucha de poder entre los distintos grupos sociales y sus líderes, que las utilizan para sus propios intereses sin considerar las necesidades de la “nación” y de la “ciudadanía”. De cierta manera, el debate sobre el neopatrimonialismo y las redes clientelares en, por ejemplo, los Estados africanos postcoloniales, gira en torno a la usurpación por parte de fuerzas societales informales locales de las estructuras formales de gobierno importadas.

32. Cabe matizar y señalar que cuando se habla de instituciones “tradicionales” o “consuetudinarias”, éstas deberían ser consideradas desde la perspectiva de su “tipo ideal”. Es obvio que en algún momento dado, todas las sociedades tradicionales han sido afectadas por alguna clase de influencia externa. Prácticamente todas han sido afectadas de alguna u otra forma por los poderes —originalmente europeos— de la expansión capitalista, del colonialismo, del imperialismo y de la globalización. Por tanto, no existen trazos claros que definan y distingan la “modernidad” exógena del “tradicionalismo” endógeno, sino más bien, ha habido un proceso de asimilación, de articulación, de transformación y/o de adaptación en un contexto de interfase entre lo global/exógeno y lo local/autóctono. Por consiguiente, el concepto que se utiliza en este estudio se basa sobre el “tipo ideal” de las instituciones “tradicionales” o “consuetudinarias” de gobierno, para así elaborar con la mayor exactitud posible las características específicas de fenómenos que no son propios de las instituciones convencionales del Occidentes y que fueron impuestas a los países del Sur. No obstante, sería erróneo pensar que la “esfera” de lo “tradicional” es inmutable y estática. Lejos de ello, la costumbre podría ser vista como un flujo constante que se adapta a nuevas circunstancias y que está expuesta a influencias externas. La fluidez y la adaptabilidad de la costumbre permite combinar enfoques tradicionales y aquellos que se han introducido desde Occidente, para que de dicha combinación surja algo nuevo que ya no es estrictamente consuetudinario, pero que está enraizado en la costumbre.

Recuadro 1

Los “Grandes Hombres” (*Bigmen*) y la representación democrática en Melanesia

La discordia entre el liderazgo político local de los “Grandes Hombres” (*Big men*) y los requerimientos propios de una democracia representativa en las sociedades de las islas de Melanesia es un buen ejemplo del dilema que surge cuando se combinan o se fusionan lógicas de autoridad formales exógenas con instituciones autóctonas informales. El “Gran hombre” o *Bigman* tiene que afirmar su estatus tradicional mediante la distribución de bienes a los miembros de su clan, mientras que un político, en vez de velar por los intereses de determinado clan, debe servir a la ciudadanía, es decir, servir los intereses del bien común. Un *Bigman* que sea a la vez un político, tendrá problemas reconciliando ambas funciones. Por ejemplo, pueden darse situaciones que evolucionen de manera que los *Bigmen* deban convertirse en políticos para así tener acceso a las arcas del Estado, y luego poder cumplir con su deber de distribuir bienes a los miembros de su clan. Sin embargo, antes de ser político, es necesario ser uno de los *Bigmen* ya que es la única manera de que podrán contar con la lealtad y el apoyo de su clan. Con ello, se crea una relación de dar y tomar y de concesiones mutuas entre los políticos y las comunidades que los apoyan, en la cual un político gana poder y estatus mediante su capacidad para acumular riqueza que a su vez distribuye a quienes le brindan su apoyo. Consecuentemente, la población reeligirá a dicho político, o, apoyará a otro que haya demostrado mayor generosidad. Esta dinámica asienta las bases para la reelección de políticos “corruptos”. Lo que podría ser interpretado como corrupción desde la perspectiva de los ideales occidentales de una forma de gobierno responsable, bien podría ser la extensión de la reciprocidad y la práctica de concesiones mutuas en un contexto tradicional. La letanía interminable de quejas sobre el nepotismo, el provincianismo, la corrupción y la ineficiencia de las instituciones y de la burocracia del Estado tiende a no tener sentido.

Por su parte, la injerencia de las agencias del Estado en los órdenes locales no estatales también genera impactos. Los sistemas consuetudinarios de autoridad quedan sujetos a la deconstrucción y a la re-formulación conforme se van incorporando a las estructuras y a los procesos centrales estatales (Trotha, 2000; Schlichte y Wilke, 2000). Dichos sistemas tienden a adoptar una posición ambigua con respecto al Estado, se apropian de las funciones y del “habla” estatal, pero, al mismo tiempo persiguen su propia agenda bajo la apariencia de la autoridad y del poder del Estado. Sin embargo, apropiarse de las funciones y del discurso del Estado también significa un cambio de postura. En este sentido, algunos Gobiernos también tratan de incorporar a las autoridades tradicionales con el objetivo de fortalecer las capacidades y la legitimidad del Estado.

Recuadro 2

El resurgimiento de las tradiciones y los cambios de la Costumbre en África

La “re-tradicionalización” en algunos Estados de la África Sub-sahariana confirma la tendencia señalada anteriormente. En esta región los líderes tradicionales estuvieron bastante desacreditados y marginados durante los años inmediatos a la independencia. En muchos casos, dichos líderes habían sido incorporados a los mecanismos del Gobierno colonial y utilizados como instrumentos de la metrópoli, y por tanto, las nuevas elites políticas de los Estados independientes intentaron deshacerse de ellos, al considerarlos como símbolos de las fuerzas anacrónicas y reaccionarias del pasado. Sin embargo, las formas tradicionales y consuetudinarias de gobierno han perdurado, y a raíz de ello, las autoridades de los Estados independientes —al igual que las autoridades coloniales— se han percatado de que puede ser más pragmático incorporar dichas formas, antes que tratar de eliminarlas. A lo largo de los últimos años, los ordenamientos legales de muchos Estados africanos han “(re)incorporado oficialmente a muchos de los líderes tradicionales como parte de la jerarquía del Estado, reconociendo su poder como actores locales” (Kyed y Burr, 2006: 2). Lo anterior sucedió en Namibia, Sudáfrica, Ghana, Mozambique, Uganda, Zambia y Camerún, por citar algunos ejemplos. Reconociendo la relativa debilidad de las instituciones del Estado y el relativo vigor de las comunidades tradicionales y de sus autoridades, los Gobiernos han tenido que apoyarse en estas últimas para la realización de determinadas funciones del Estado. Como consecuencia, han contribuido al resurgimiento de formas de gobierno tradicionales, aunque revestidas (parcialmente) de nuevas formas y con nuevas funciones.

Sin embargo, estos enfoques buscan instrumentalizar a los líderes tradicionales y sus correspondientes formas de autoridad poniéndolos al servicio de los intereses del Estado (por ejemplo, en la recaudación de impuestos), utilizándolos como medios para fortalecer la autoridad del Estado. En este sentido, no existe una asociación genuina entre las dos formas de poder. El reconocimiento de los líderes tradicionales obedece a una práctica que busca confirmar la autoridad del Estado. Los líderes tradicionales bien podrían utilizar su nueva posición para fortalecer su propia autoridad, pero al mismo tiempo, paradójicamente, podrían perder autoridad en su contexto tradicional al ser percibidos por la comunidad como agentes del Estado. En Mozambique, por ejemplo, “las funciones de recaudación de impuestos y de realizar actividades policiales en sus comunidades, transferidas a los jefes locales, ha creado malestar entre la población, enfrentando potencialmente al jefe local contra las comunidades de las cuales emana su legitimidad *de facto* y *de jure* (Burr y Kyed, 2006: 14). En el mejor de los casos, su papel dual como representantes de la comunidad y como agentes del Estado los coloca en una posición que les permite fusionar el ámbito tradicional con el estatal (Burr y Kyed, 2006: 868), pero también se arriesgan a perder su autoridad y legitimidad³³ (Hay también ejemplos

33. Para un ejemplo sobre formas de asociación más constructivas entre los gobiernos y las autoridades tradicionales, véase los casos de Somalilandia y de la Isla de Bougainville que se presentan más adelante.

de formas de asociación más constructivas entre los Gobiernos y las autoridades tradicionales, como por ejemplo en los países insulares del Pacífico, que se describen en la sección 5 *infra*).

La naturaleza compleja de la gobernanza se complica aun más con el surgimiento y la creciente importancia de las instituciones, movimientos y formaciones que han originado a raíz de los efectos y de las reacciones al fenómeno de la globalización. El surgimiento de estas nuevas fuerzas es consecuencia del bajo rendimiento del Estado, y sus actividades pueden contribuir a un debilitamiento aún mayor de las estructuras estatales. En aquellas zonas donde las agencias del Estado sean incapaces (o no estén dispuestas) a proveer seguridad y otros servicios básicos, y en donde las estructuras sociales tradicionales hayan sido substancialmente debilitadas, la población buscará el apoyo de otras entidades sociales. En contextos como este, los actores percibidos como poderosos y efectivos incluyen a los “señores de la guerra” y sus milicias, a los líderes de las pandillas en las barriadas y asentamientos ilegales urbanos, a organizaciones de vigilancia vecinal o somatenes, a las mafias de protección de base étnica, a movimientos religiosos milenaristas, a redes transnacionales de relaciones de familia extensa, de la delincuencia organizada, o a nuevas formas de tribalismo. Ocasionalmente estas nuevas entidades se han hecho con el poder en determinadas regiones del territorio del Estado (ya sea en ubicaciones montañosas periféricas y remotas, o en los barrios de chabolas de la capital). Tales organizaciones tienen la capacidad para ejercer la violencia a gran escala contra fuerzas externas así como para controlarla al interior de sus respectivos feudos. Su presencia y competencia termina por sustituir al Estado como poseedor del monopolio del uso legítimo de la violencia. En algunos países estas “oligarquías de poder” (Mehler, 2003) o “imperio de intermediarios” sustituyen el Gobierno central del Estado (Trotha, 2000: 277-278).

Bajo tales condiciones, a menudo surgen combinaciones de fuerzas propias de la esfera consuetudinaria —como los jefes locales, los reyes, las autoridades religiosas y sus bases de apoyo— que se combinan con las organizaciones señaladas arriba —como los “señores de la guerra” y sus milicias, los movimientos étnicos y milenaristas, o las mafias de la delincuencia organizada. Con frecuencia las nuevas organizaciones establecen vínculos con entidades sociales tradicionales, instrumentalizando a estas últimas para avanzar sus propios objetivos, como el incremento de su poder y la obtención de mayores beneficios. Por su parte, los protagonistas de entidades sociales tradicionales, como las familias extensas, los clanes, las “tribus” o las hermandades religiosas, aprovechan tales vínculos para promover sus intereses dentro de ese cuadro general. Tales intereses no pueden ser reducidos a objetivos políticos, como el incremento de su poder político o económico, o el incremento de la ganancia o el lucro personal, sino que también incorporan conceptos como el “honor”, “la venganza” o el “derecho a defenderse” (mediante la violencia). Por tanto, los objetivos y las preocupaciones de los actores y de las instituciones tradicionales no estatales, así como su particular forma de hacer las cosas se mezclan con los objetivos y las motivaciones de los actores privados. En este sentido, es posible que los líderes de los clanes puedan convertirse en “señores de la guerra” (o que los “señores de la guerra” busquen obtener posiciones de autoridad en el ámbito tradicional), o que grupos de guerreros tribales puedan convertirse en una milicia privada. Por ejemplo, los sistemas de los “señores de la guerra” están arraigados en las estructuras sociales locales

de los clanes y de las tribus (tal como ha sucedido en Afganistán o en Somalia), mientras que las organizaciones criminales que controlan los barrios de chabolas están unidas a entidades basadas en lazos de linaje y de localidades de origen comunes. Además, estos órdenes enraizados localmente se encuentran cada vez más vinculados al mercado global y a la sociedad global, ya sea mediante el narcotráfico, la inmigración, las remesas, las redes comerciales o las afiliaciones religiosas. En muchos casos, las entidades tradicionales pueden integrarse a redes transnacionales, regionales e incluso globales. En el caso de Afganistán, Conrad Schetter observa la existencia de una “tribu globalizada” (Schetter, 2007: 246-249) en el contexto de lo que él llama “Talibanistán” caracterizado por ser un orden no estatal y anti-estatal, basado en estructuras locales tribales, pero cada vez más entrelazado con redes regionales y globales. Lo anterior no es sólo un fenómeno exclusivo de Afganistán, sino también de otros países del Sur.

En situaciones como estas, el factor subjetivo de la “estatalidad” —una ciudadanía con sentido propio y con un compromiso hacia el Estado— prácticamente no existe. La percepción subjetiva de ser ciudadano es prácticamente inexistente o carente de sentido. Lo anterior también se aplica para los líderes políticos, los funcionarios públicos y la comunidad en su conjunto. La gente no se considera a sí misma ciudadanos o nacionales de un Estado (o al menos, no en primer lugar). En cambio, se consideran como miembros una determinada entidad subnacional o transnacional (grupo de linaje, tribu, localidad, etcétera). Esto es particularmente cierto en aquellos lugares donde las agencias del Estado no están presentes y por tanto el Estado no provee servicios básicos como la educación, la salud, la infraestructura o la seguridad, sino que es la propia comunidad la que los provee. La gente deposita su confianza en su comunidad y en sus líderes, y no en el Gobierno ni en las capacidades del Estado. “El Estado” es visto como una fuerza ajena y alejada, no sólo en el sentido físico (la capital del Estado), sino también en el sentido psicológico. Los individuos depositan su lealtad en “su” grupo (sea este el que sea), y no en el Estado. En su condición de miembros de comunidades tradicionales, la gente está vinculada por medio de una red de relaciones sociales y sujeta a una red de obligaciones mutuas, que son más fuertes que las obligaciones del “ciudadano”. La gente no obedece las reglas del Estado, sino a las reglas de su grupo. La legitimidad recae en los líderes del grupo y no en las autoridades del Estado, o sólo en aquellas autoridades estatales que a la vez lo sean en el contexto social tradicional, como por ejemplo el ministro que también es jefe de una tribu, y “señor de la guerra”, y que llegó a ser ministro gracias a que era un jefe tribal (y “señor de la guerra”). Lo anterior podría ser un ejemplo de “legitimidad híbrida”, es decir, la legitimidad tradicional y/o la legitimidad carismática, más la legitimidad legal-racional³⁴.

34. Max Weber hace la distinción entre tres tipos de autoridades legítimas. Primera, la legitimidad sustentada sobre bases racionales, que “descansa sobre la creencia de la ‘legalidad’ de determinadas reglas normativas y el derecho de aquellos en posiciones de autoridad para dictar ordenes (autoridad legal)”; segunda, la que descansa sobre fundamentos tradicionales, que se sustenta en creencias relativas a la inviolabilidad de las tradiciones y en la legitimidad del estatus de aquellos que ejercen la autoridad según tales tradiciones (autoridad tradicional)”; y, tercera “aquella que emana del carisma, derivada de la devoción, de la santidad, del heroísmo, o de una personalidad ejemplar, y de las reglas normativas o del orden establecido por dicha persona (autoridad carismática)” (Weber, 1968: 46).

Para resumir el argumento principal de este epígrafe, las regiones con una “estatalidad débil”, por lo general, se caracterizan por la coexistencia, el solapamiento, la imbricación y la competencia de diversos intereses de poder y lógicas de orden, entre las cuales destacan las “lógicas” del Estado “formal”, del orden social tradicional “informal”, de la globalización, y la de la fragmentación social (que se manifiesta en distintas formas: étnicas, tribales, religiosas...). En un contexto como este, el “Estado” no goza de la posición de privilegio de ser el marco político que provee la seguridad, el bienestar, y la representación; sino que tiene que compartir su autoridad, legitimidad y capacidades con otras estructuras. En definitiva, lo que se enfrenta son órdenes políticos híbridos, que difieren considerablemente del modelo del Estado Occidental.

Este estudio utiliza en término “híbrido” para caracterizar este tipo de órdenes políticos, que se caracterizan por:

- Ser lo suficientemente amplios para abarcar distintas formas de gobierno y de órdenes no estatales basados en la costumbre (desde el (neo)patrimonialismo hasta el acéfalo³⁵);
- Centrarse en la combinación de distintos elementos propios de sistemas sociales diferentes y que siguen diferentes lógicas;
- Afirmar que dichas esferas no existen de manera aislada las unas de las otras, sino que se influyen mutuamente, y por tanto, dan lugar a órdenes políticos auténticos y singulares³⁶.

Paralelamente, el presente estudio busca profundizar y ampliar la noción de lo “híbrido” y desea abogar por una apreciación mayor de dicho concepto, que supere sus connotaciones negativas.

Los órdenes políticos híbridos pueden ser percibidos como —o llegar a ser— entidades en proceso de formación estatal. La implementación de políticas prudentes pueden servir de ayuda a la formación de estos nuevos tipos de Estados, partiendo del modelo Occidental, pero reconociendo y trabajando con las particularidades de la “hibridez” propias de determinado orden político.

35. Una sociedad acéfala —sin cabeza— es una sociedad que carece de líderes políticos formales, y que no cuenta con un sistema político de poder y de autoridad institucionalizado.

36. La noción de “orden político híbrido” comparte ciertos elementos del neopatrimonialismo entendido por Engel y Erdman (2007). Dichos autores entienden el neopatrimonialismo como “la mezcla, parcialmente imbricada, de dos formas coexistentes de dominación: la dominación patrimonial, y, la dominación burocrática legal-racional”, argumentando que, “ambos sistemas o lógicas (...), la patrimonial propia de las relaciones personales, y, la legal-racional propia de la burocracia (...) no están aisladas la una de la otra. Por el contrario, se influyen mutuamente; la lógica patrimonial penetra el sistema legal-racional y afecta su lógica, sus funciones y sus resultados, pero no se apropia por completo de la lógica legal racional” (Engel y Erdman, 2007: 105). Sin embargo, para efectos de este estudio, hace falta un concepto más amplio que el neopatrimonialismo, ya que hay regiones del Sur que no son gobernados por esta lógica, pero que son, no obstante, zonas donde impera un orden político híbrido. Dadas las características singulares de las islas del Pacífico, por ejemplo, conceptos como el neopatrimonialismo, el clientelismo o el patronazgo no explican por completo el orden imperante. En todo caso, el neopatrimonialismo ha de ser reconocido como una clase específica de orden político híbrido.

LA “CONSTRUCCIÓN DE ESTADOS”: CASOS POSITIVOS Y NO TAN POSITIVOS

Desde la perspectiva del discurso político y académico dominante sobre los Estados “frágiles”, el carácter “híbrido” del orden político es percibido como un factor negativo (si tal característica llega a ser percibida). Sin embargo, la experiencia histórica muestra que los intentos de “construcción estatal” que ignoran o se oponen a la naturaleza híbrida de un orden político encontrarán considerables dificultades para lograr resultados sostenibles y legítimos. El fortalecimiento del Estado central es sin duda importante, pero si se convierte en la principal o única prioridad, existe el peligro de que ello aumente la alienación de las comunidades locales y las sitúe en una posición de pasividad, minando tanto el sentido de la responsabilidad local frente a los problemas, como la apropiación local de las soluciones.

Abundan los ejemplos de los intentos fallidos de “construcción de Estados” a causa de subestimar la fuerza de las formas tradicionales, desde Afganistán hasta las Islas Salomón³⁷. Un caso particularmente llamativo es el de Timor Oriental. Generalmente este país es presentado como un caso de éxito. Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y varios países donantes han hecho un gran esfuerzo por “construir” el Estado timorense bajo el modelo de una democracia liberal. Sin embargo, la experiencia en Timor Oriental muestra que las intervenciones de “construcción estatal” también pueden causar daños³⁸.

LA MALA ORIENTACIÓN DE UNA “CONSTRUCCIÓN ESTATAL DESDE CERO”: EL CASO DE TIMOR ORIENTAL

Una parte significativa de la ayuda internacional para la “construcción del Estado” en Timor Oriental parece haber estado muy centralizada en Dili, su capital, y se orientó hacia la creación de instituciones nacionales de gobierno. A causa del énfasis del propio Gobierno timorense en la centralización, la mayoría de la población, que vive en las zonas rurales, recibió poca atención. Como resultado, las instituciones de gobierno tienen pocas capacidades para extenderse fuera de Dili y pocos lazos con las prácticas de gobierno tradicional que aseguran el orden social local, especialmente en las áreas rurales. Esta desconexión, entre el

37. Respecto a Afganistán, Astri Suhrke plantea una importante crítica a la “construcción estatal” exógena que se está llevando acabo en dicho país. Suhrke muestra los defectos de dicho “proyecto de ingeniería social”, y critica el papel dominante que juegan los actores externos. El proceso emprendido en Afganistán está “siendo desarrollado por fuerzas externas”. “Dos elementos clave de toda ‘construcción estatal’ —el capital y la fuerza armada— son proveídos por potencias extranjeras. Lo anterior ha creado una serie de problemas para el tercer elemento clave: la legitimidad.” (Suhrke, 2006: 18). Para profundizar más sobre los riesgos y las deficiencias de la “construcción estatal” en las islas Salomón, y sobre el papel que ha desempeñado la Misión de Asistencia Regional para las Islas Salomón (RAMSI, en inglés) encabezada por Australia, véase Dinnen (2007); Moore (2007); y, Clements y Foley (2008, próximo a publicarse).

38. Véase el capítulo de A. Brown (2008) en este volumen, Laakso (2007); y, Trinidad y Castro, (2007).

Gobierno altamente centralizado en Dili, y la población, rural en su mayoría, ha resultado en la marginalización tanto de la cultura local como de las comunidades rurales. Por consiguiente, muchas personas no se identifican con la forma y el lenguaje del Estado que ahora supuestamente habitan en calidad de “ciudadanos”. Existe la sensación generalizada de que el nuevo Estado ha marginalizado a la cultura y a las tradiciones timorenses como fuentes de formas de gobernanza.

El gran error, en el que cayeron muchos de los actores externos y de la elite política timorense (que en muchos casos había pasado mucho tiempo en el exilio), fue pensar que después de la liberación de la ocupación indonesia que Timor Oriental era una *tabula rasa* —un espacio carente de instituciones de gobierno donde se podría y se debería “construir el Estado desde cero”. En contraste con esta presunción, la costumbre y las instituciones de gobierno tradicionales siguen desempeñando un papel importante en la vida cotidiana de la gente. En efecto, desde la independencia, ha habido un resurgimiento extraordinario de prácticas tradicionales que en su tiempo fueron reprimidas por la ocupación indonesia. Dichas prácticas contribuyen a la gestión de conflictos, al orden y al bienestar social local, pero continúan siendo ignoradas por parte de las elites políticas timorenses y de los donantes internacionales; generando, por consiguiente, consecuencias negativas. La violencia que se extendió en 2006 (cuatro años después de la obtención de la independencia formal), la violencia que estalló durante y después de las elecciones nacionales de 2007, y más recientemente, el atentado fallido y casi fatal contra el Presidente, y el ataque al primer ministro en 2008, indican el grado de inestabilidad de Timor Oriental. Decenas de miles de desplazados internos viven en campos de refugiados dentro y cerca de la capital, las bandas de delincuentes urbanos generan una gran inseguridad, las fuerzas de seguridad timorenses están profundamente divididas y el Gobierno continúa dependiendo de la protección y del apoyo de fuerzas policiales y militares internacionales. En las explicaciones locales de la inestabilidad se subraya que muchos sienten que las tensiones sociales se deben a que el nuevo Estado ha ignorado muchas de las costumbres y tradiciones locales, que en su momento fueron fundamentales en la lucha de la independencia, y que siguen siendo esenciales para la organización de la vida comunitaria y para la identidad colectiva timorense (Trinidad y Castro, 2007).

Los esfuerzos por introducir normas y estructuras de gobierno liberal de una manera rápida sin prestar atención a como dichas normas y estructuras se relacionan con los valores de la vida tradicional local han contribuido a la erosión de las instituciones y de los valores que han servido de base para el orden. Dichos esfuerzos han conducido a la adopción de normas liberales que a menudo son poco o mal comprendidas (particularmente en las zonas urbanas). Como consecuencia, la noción que se tiene sobre la “democracia” ha sido identificada con el “conflicto entre las distintas facciones de la elite política” y con la imposición de determinados valores “desde arriba”; la “democracia y la “cultura timorense” son percibidas como fuerzas antagonicas. Este antagonismo podría acentuarse si, por ejemplo, se llevan acabo comicios locales organizadas entorno a un sistema de partidos políticos como medio para incrementar los vínculos entre las comunidades y el gobierno. Lo anterior podría resultar problemático al trasladar algunas de las divisiones políticas del ámbito nacional al local, afectando la cohesión

social y la seguridad. La dimensión competitiva de elecciones organizadas bajo el modelo de la democracia liberal (basadas en la afiliación a partidos políticos) es extraña a las costumbres timorenses³⁹.

A lo largo de los últimos ocho años, muchas de las normas de conducta de los timorenses —formas de hablar, de vestir y de comportamiento social, pero también de responsabilidad en la toma de decisiones y en los puestos de responsabilidad, el procedimiento para obtener autorizaciones para la realización de actividades colectivas— han sido sistemáticamente ignoradas y marginalizadas por los representantes de la comunidad internacional y por la elite política timorense. De continuar esta pauta de marginalización y no cerrar la brecha entre las estructuras del Gobierno nacional y las instituciones tradicionales, la probabilidad de originar más problemas en el futuro es alta.

El ejemplo anterior muestra que el abismo que separa las comunidades del Gobierno, abierto por la ruptura de las instituciones estatales con los valores y las prácticas tradicionales puede socavar el potencial de la democracia. Los esfuerzos por “construir el Estado” timorense corren el peligro de crear un Estado que la gente no reconozca como propio, y en relación al cual se sientan ajenos en muchos aspectos importantes. Este no es un camino prometedor, ni para el Gobierno, ni para la democracia. La situación es el resultado directo de “constructores del Estado” internos y externos que están desatendiendo e (involuntariamente) socavando las fuentes y las capacidades tradicionales y comunitarias del orden y la resiliencia, contribuyendo, con ello, a la actual inestabilidad.

Timor Oriental y otros casos similares sirven de ejemplo para subrayar la importancia de reconocer la naturaleza “híbrida” de un orden político determinado como punto de partida para los proyectos de consolidación de la paz y de “construcción estatal”. El desafío está en el encontrar maneras y medios para generar un acomodo mutuo positivo entre el Estado y los mecanismos e instituciones tradicionales no estatales o de la sociedad civil —que en la práctica no son esferas separadas, sino elementos de un contexto local sociopolítico “complicado”—, de tal manera que las nuevas formas de “estatalidad” que puedan surgir sean más capaces, más eficaces y más legítimas, que aquellas basadas en una visión limitada del modelo del Estado Occidental⁴⁰.

39. Hay otros modelos electorales que son más sensibles a los valores tradicionales. El anterior modelo, que prescindía de un sistema de partidos políticos, y en el que los candidatos no estaban afiliados a partidos políticos, sino que proceden de linajes avalados por la tradición y las costumbres, podría servir de base para un nuevo modelo. La discusión y el consenso entre los ancianos de las aldeas contribuía a la selección de los candidatos y la decisión final era avalada públicamente por los ancianos o por aquellos con “autoridad ritual”. Tras este proceso, la comunidad aceptaba la autoridad del nuevo líder.

40. Es importante matizar que en este ejercicio, no se busca romantizar o idealizar los actores y las instituciones tradicionales. No son “mejores” *per se* que las instituciones estatales (las primeras pueden ser muy problemáticas). En este orden de ideas, se busca subrayar que la existencia de dichos elementos tradicionales es un factor presente, y que por tanto debe ser considerado. En vez de ignorar, desatender, debilitar o luchar contra los fenómenos tradicionales y consuetudinarios, se deberían respetar y explorar por medio de asociaciones, su potencial positivo para la gobernanza, el desarrollo y la consolidación de la paz. Para una visión crítica de las prácticas tradicionales y consuetudinarias, véase Boege (2006b: 15-17).

CASOS EXITOSOS DE “CONSTRUCCIÓN ESTATAL HÍBRIDA” SOMALILANDIA Y LA ISLA DE BOUGAINVILLE

Hasta ahora, hay pocos casos de éxito, pero los hay. Somalilandia y la Isla Bougainville son algunos.

1. Somalilandia

Con la caída del régimen de Siad Barre, el Estado de Somalia colapsó en 1991, “lo que lo convierte en el caso de colapso estatal de más duración en la historia poscolonial”, y, además, “el ‘cementerio’ donde yacen los restos del mayor número de iniciativas de ‘construcción estatal’ impulsadas desde el exterior” (Mankhaus, 2006: 74). Sin embargo, la región noroccidental (el antiguo protectorado de Somalilandia) cuenta con un orden político efectivo y funcional que ha surgido a lo largo de los últimos quince años. Tal orden combina las instituciones tradicionales —los consejos de los ancianos (*guurti*)— con instituciones estatales modernas basadas en un sistema de elecciones libres y justas, tales como el Parlamento y la Presidencia. El éxito de la construcción de la paz y de la construcción del Estado en Somalilandia se debe, en gran medida, a la participación de los actores y de las instituciones tradicionales presentes en la sociedad somalilandés tradicional organizada en clanes⁴¹. Los ancianos de los clanes y sus respectivos consejos, haciendo uso de mecanismos tradicionales para la resolución pacífica de conflictos, fueron actores clave en el proceso de consolidación de la paz. La actuación de los consejos de ancianos destacó no sólo durante el proceso de paz, sino también en el proceso de la creación del nuevo orden político. Por ello, la Constitución institucionalizó la participación de dichos consejos dentro del sistema político de Somalilandia. Dado el papel positivo que habían jugado los consejos de ancianos en la construcción de la paz, se les confiaron funciones importantes en el posterior proceso de construcción del orden político, y en la actualidad están integrados constitucionalmente en el sistema político de Somalilandia. Tales consejos son sumamente importantes para la Gobernanza y la gestión pública, pero son especialmente efectivos para la resolución pacífica de conflictos. Simultáneamente, forman parte de un sistema político construido en sintonía con el modelo del Estado Occidental. Somalilandia es un ejemplo de un “Estado emergente” sustentado sobre un orden político híbrido.

Pese a que Somalilandia ha demostrado ser una entidad política funcional, efectiva y legítima, aun no ha sido reconocida como un “Estado” por la comunidad internacional de Estados. Es un Estado *de facto*, pero no *de jure*. Los procesos de consolidación de la paz y de “construcción estatal” ocurridos en Somalilandia se han desarrollado prácticamente sin ayuda externa, impulsados, en cambio, por la fuerza y la resiliencia de las comunidades locales. Sin embargo (o quizás gracias a ello), el caso de Somalilandia podría considerarse como exitoso. Ambos procesos, la consolidación de la paz y la “construcción del Estado” han surgido desde abajo —en vez de ser impuestos en un proceso de arriba abajo— y, en ausencia de una entidad que

41. Para un recuento de los logros alcanzados en Somalilandia véase Boege (2004: 103-128); Seifert (2007); Trotha (2005: 35-37); Hoehne (2006a) y (2006b); Menkhaus (2006: 91-93); Hagmann y Hoehne (2007).

centralizara el monopolio del uso de la violencia. El Gobierno de Somalilandia “no tiene el monopolio en el uso de la violencia y (...) la seguridad se administra de manera descentralizada, y está garantizada por los políticos locales y los ancianos” (Hagmann y Hoehne, 2007: 24). El resultado es una clase de estatalidad indígena que “combina prácticas y normas tradicionales, consuetudinarias e Islámicas” (Hagmann y Hoehne, 2007: 25) y que goza de altos niveles de legitimidad entre la gente.

2. Bougainville

En la última década ha surgido un caso similar en la Isla de Bougainville, ubicada en el Pacífico sur. Tras una década de una intensa guerra de secesión entre las fuerzas de seguridad de Papúa Nueva Guinea y las fuerzas separatistas del Ejército Revolucionario de Bougainville la isla ha estado en el centro de distintos procesos de consolidación de la paz y de “construcción estatal” desde la firma de un acuerdo de paz en 2001. El acuerdo de paz concede a Bougainville un estatus de autonomía, próximo a la independencia, que posteriormente llevaría a un referéndum respecto a su futuro político (sea la independencia o la autonomía bajo el Estado de Papúa Nueva Guinea). Tras la devastación que supuso la guerra y el colapso casi completo del orden estatal, Bougainville se ha enfrentado al desafío de construir un orden político nuevo. Al igual que en Somalilandia, la población recurrió a instituciones y a mecanismos tradicionales para la resolución de conflictos, la reconciliación y la consolidación de la paz. Dado que dichos mecanismos e instituciones habían probado su eficacia, había un gran deseo de construir el nuevo orden político sobre la base de tales instituciones y mecanismos. Nuevamente, se trató de un proceso de “abajo hacia arriba”, en el cual los consejos de ancianos y los consejos de los jefes desempeñaron importantes funciones en los procesos de consolidación de la paz y de “construcción estatal”. A consecuencia de dicha experiencia, las instituciones tradicionales se convirtieron en piezas fundamentales de la nueva Constitución de la Región Autónoma de Bougainville. Al igual que en Somalilandia, el orden político de Bougainville combina elementos del modelo del Estado Occidental (una Presidencia, un Parlamento, una Constitución, elecciones libres y justas, servicios públicos, etcétera) y elementos de gobernanza tradicional basados en la costumbre (consejos de ancianos, consejos de jefes, derecho consuetudinario, y resolución de conflictos). Este modelo híbrido está funcionando bastante bien y goza de un buen nivel de legitimidad, de nuevo, sin que el monopolio del uso de la violencia recaiga en el Estado central. El orden político establecido en Bougainville es genuinamente “doméstico”, y la ayuda externa ha sido moderada (Boege, 2006a).

Los casos de Somalilandia y de Bougainville muestran que hay otras formas de “construir Estados”. Sin copiar y trasladar de manera simplista el modelo Occidental, dichos casos muestran que incorporar instituciones y mecanismos tradicionales a la “estructura del Estado” puede traer resultados positivos. Dichas iniciativas confirman el argumento de Rod Nixon de que las “‘estructuras tradicionales’ constituyen los cimientos culturales sobre los cuales se deberían ‘construir los Estados’” (Nixon, 2006: 84).

Somalilandia y Bougainville podrían ser casos excepcionales, pero no son los únicos. Aun en las condiciones más extremas de debilidad estatal y de conflicto, se pueden encontrar áreas

con un orden híbrido más o menos funcional, eficaz y legítimo. En el Norte de Kivu (República Democrática del Congo), por ejemplo, instituciones no estatales como las iglesias o las entidades sociales tradicionales han llenado el vacío político que dejó la retirada del Estado. Al tomar las funciones del Estado, se han convertido en instituciones paraestatales. En este contexto, se han establecido consejos de ancianos compuestos por representantes de varios grupos etno-lingüísticos encargados de resolver conflictos y de atender algunos aspectos de la gobernanza local (Tull, 2005a: 215-216; Tull, 2005b: 15, 25). En la franja fronteriza entre Kenya y Tanzania, surgió un mecanismo para el mantenimiento del orden y la resolución de conflictos llamados *sungusungu*, que en un principio era contrario a las instituciones estatales (particularmente la policía y el poder judicial), ya que se basaba en el derecho consuetudinario en vez del derecho promulgado por el Estado. La evolución de *sungusungu* condujo al desarrollo de una “forma híbrida de organización (...), que en *stricto sensu* es ilegal, pero oficialmente autorizada; es decir, no forma parte del Estado, pero este tampoco la rechaza” (Heald, 2007: 2). El sistema *sungusungu* es un ejemplo de como la población local “se moviliza creando formas indígenas de gobernanza, aplicándolas y ajustándolas a nuevas situaciones, creando en el proceso nuevas formas de unidad y de conciencia política” (Heald, 2007: 2). Experiencias similares se podrían encontrar en otros Estados del Sur que sean frágiles, o que estén colapsados, y/o azotados por la violencia (p.e. Sierra Leona, véase Boege, 2004: 75-84). Inclusive en Somalia —el Estado “colapsado” por excelencia—, “en respuesta a la ausencia prolongada de un gobierno central, existen sistemas informales para la mitigación, para la seguridad y la gobernabilidad” (Menkhaus, 2006: 74) que se basan en sistemas locales de gobierno y que proveen una “gobernanza sin gobierno”.

De conformidad con la sugerencia de Ken Menkhaus, en situaciones donde existe un Estado “frágil” o “colapsado”, como es el caso de Somalia, “la mejor posibilidad para ‘revivir’ un Estado podría estar en establecimiento de un Estado ‘mediado’, en el que un Gobierno central con poderes y capacidades limitadas depende de distintas autoridades locales para ejecutar las funciones básicas del Gobierno y mediar las relaciones entre las comunidades locales y el Estado. Desde esta perspectiva, el proyecto de construir un Gobierno central de ‘arriba hacia abajo’ y el surgimiento de unidades políticas informales no son vistos como antitéticos (pese a que ambas son entidades políticas rivales, que coexisten gracias a una asociación compleja, mas no exenta de complicaciones), ya que ambas podrían funcionar de manera más armónica, en un mismo marco basado en una distribución negociada del trabajo” (Menkhaus, 2006: 103).

Este tipo de acomodo positivo podría conducir al establecimiento de “Estados” que “quizás no se asemejen o asimilen a los ideales Occidentales de lo que deberían ser las estructuras de gobierno” (Barcham, 2005: 9), y que, en algunos casos podría reflejar cierta “debilidad” respecto a sus capacidades institucionales y capacidades para establecer un Estado de derecho. Sin embargo, al reconocer el papel que juegan las instituciones locales y no desafiar el orden establecido, el Estado, trabajando en coordinación con dichas instituciones podría transformar dicha “debilidad”; fortaleciendo, durante el proceso, sus capacidades sobre la base de una legitimidad más sólida a los ojos de la población. La interacción constructiva entre las estructuras de gobierno estatales y las instituciones tradicionales es vital, dado que la “debilidad” estatal no sólo es un problema que gira entorno a la voluntad política, a la falta de capacidades, a la

funcionalidad, y a instituciones y capacidades de implementación, sino que también implica expectativas, percepciones y legitimidad. La “debilidad” Estatal tiene dos lados: la debilidad derivada de la falta de capacidades de implementación y de aplicación del derecho, y, la debilidad nacida por la falta de legitimidad.

CONCLUSIONES

Keith Krause y Oliver Jueterstonke sostienen que las políticas de “construcción de Estados” de la comunidad internacional “sólo tendrán sentido si uno acepta que un proyecto de ‘(re)ingeniería social’ impulsado desde el exterior puede acelerar o sustituir a un proceso histórico y más “orgánico” de “construcción estatal” desarrollado por actores locales” (Krause y Jueterstonke, 2007: 11). Quizás las alternativas están interpretadas de forma equivocada: la “ingeniería social” propia de la “construcción de Estados” ofrece poca esperanza para la obtención de resultados sostenibles, pero por otra parte, sería fatalista —y posiblemente cínico— dejarlo todo a un proceso histórico “orgánico”, que posiblemente significaría grandes pérdidas de vidas, injusticia y miseria, tal como muestra la historia de la formación de los Estados europeos. Se tiene que buscar el punto medio. Los conceptos del “orden político híbrido” y del “acomodo positivo mutuo” podrían ser útiles para encontrar tal punto.

Al reconceptualizar los Estados “frágiles” como “órdenes políticos híbridos” se puede imaginar nuevas opciones para la gobernanza. Este enfoque también podría contribuir a la reorientación de la ayuda externa. Desde esta perspectiva, las posibilidades de influir las estructuras de gobierno desde afuera podrían ser reexaminadas, cambiando el enfoque centrado en modelos rígidos y limitados de “construcción de Estados”, a otros orientado a una mejor comprensión e implicación con instituciones híbridas.

Sin embargo, en la actualidad, los donantes tienden a asumir el papel de enseñarles a “ellos” (a los políticos y a la gente de los llamados Estados “frágiles”) como hacer que “nuestras” instituciones (Occidentales) les funcionen mejor. “Nosotros” tenemos la tendencia de imponer a “ellos” “nuestras” ideas de lo que un “buen Estado” debería ser (Woodward, 2006: 4; Brown, 2002). Se habla mucho de la importancia de la apropiación, pero en muchas ocasiones se trata de un ejercicio retórico, ya que “ellos” deben “adueñarse” de lo que se ofrece. Como señala Suhrke, “la apropiación local realmente significa ‘su’ apropiación de ‘nuestras’ ideas” (Suhrke, 2007: 1292). Muy relacionado con esta actitud está la visión funcionalista del “Estado” entendida como un conjunto de instituciones que pueden ser entregadas cual si fuesen un producto, diseñadas de conformidad con determinados principios y técnicas propias de la ingeniería social. Conforme a ello, los actores externos se centran en cuestiones que les llevan a una implementación fácil, al aplicar prácticas supuestamente tecnocráticas que buscan fortalecer las capacidades del Estado, particularmente aquellas relacionadas con el derecho, la justicia y la seguridad, con miras a reproducir sistemas judiciales, policiales y penitenciarios de corte Occidental. Este enfoque ignora (u oculta) el hecho de que la “construcción del Estado” no es un mero ejercicio técnico, ni que se limita exclusivamente a mejorar las capacidades y la eficacia de las instituciones del Estado, sino que es un proceso político altamente controvertido que

probablemente implicará el surgimiento de serios conflictos políticos en la medida que se distribuya el poder. Por tanto, aplicar un enfoque técnico a la “construcción de Estados” orientado por una visión administrativa del Estado pasa por alto su carácter político y social. Por último, el “boom de la industria de la construcción de Estados” raramente considera la posibilidad de que bajo ciertas condiciones, quizás no sea posible construir “un Estado sostenible mediante la intervención externa; o bien, que dicha intervención podría hacer más daño que bien” (Dinnen, 2007: 260).

Esta “industria” se inspira en el pensamiento político Occidental que da por hecha la existencia de los Estados y el sistema internacional de Estados, y por consiguiente, mantiene un arraigado “*horror vacui*”: la presunción de que en donde no existan Estados hay el caos y, por ende, hay terroristas. La idea de que la “ubicuidad de los Estados quizás ya no sea tan normal, es causa para el temor desde la perspectiva de un sistema internacional que para el bien de su existencia ha tenido que depender de la premisa de la ‘normalidad’ de los Estados (Doornbos, 2003: 56). En este orden de ideas, los académicos “de las disciplinas tradicionalmente estatocéntricas, como las ciencias políticas o las relaciones internacionales experimentan cierta dificultad para imaginar una vida sin el Estado. Sin embargo, en la realidad, surgen actores alternativos para desempeñar determinadas funciones estatales que el Estado ha dejado de cubrir tras su retirada.” (Hagmann y Hoehne, 2007: 21).

Por consiguiente, es importante enfatizar el potencial positivo, y no solo las características negativas, de los llamados Estados frágiles, restando el énfasis puesto en su “debilidad”, “fragilidad”, “fracaso” y “colapso”, para centrarse en su naturaleza “híbrida”, en sus procesos generativos, en su adaptación innovadora y en su ingenio. Esto también implica entender la resiliencia de la comunidad y de sus instituciones tradicionales no tanto como “saboteadores” o problemas, sino como activos y fuentes de soluciones que pueden ayudar para construir relaciones positivas en las comunidades y sus gobiernos; entre las instituciones sociales y políticas tradicionales y las instituciones “importadas”. En este sentido, y a modo de ejemplo, en vez de catalogar a las formaciones sociales basadas en el parentesco como fuentes de corrupción y de nepotismo que fomentan la irresponsabilidad y la falta de transparencia, también se podrían ver como valiosas redes sociales que tienen sus propios controles y contrapesos. La movilización y la implicación de estas redes puede ser un factor que contribuya positivamente al orden político.

Colaborar con las comunidades locales y con las instituciones tradicionales no estatales es tan importante como el trabajar con los gobiernos y las instituciones estatales. En todo caso, el grado de arraigo que gozan las instituciones estatales en la sociedad es vital para la estabilidad, la eficacia y la legitimidad de propio Estado. Las nociones relativas a la “construcción de Estados” predominantes en el pensamiento Occidental tienden a “sobrecargar” las instituciones estatales que se están desarrollando —“las expectativas son excesivamente altas” (Woodward, 2005: 5)—, y al mismo tiempo, se tiende a subestimar el potencial de las instituciones locales tradicionales. Desde luego, fortalecer, por una parte, la gobernanza tradicional local podría debilitar los esfuerzos por crear las instituciones estatales; en estos casos, las comunidades con demasiado poder tendrían pocos incentivos para apoyar el desarrollo de las instituciones centrales. El desafío está en encontrar las formas más apropiadas para la complementariedad y la interacción.

Este tipo de problemas ha recibido poca atención académica, particularmente en lo que se refiere al estudio de formas tradicionales de gobierno y su interacción con proyectos nacionales e internacionales centrados en el Estado⁴². Hace falta más investigación sobre las capacidades potenciales (y los límites y deficiencias) de los órdenes políticos híbridos para determinar con más precisión la utilidad de su carácter híbrido para la gobernanza, para el desarrollo, y en los procesos de consolidación de la paz⁴³.

En la actualidad, el pensamiento predominante sobre la “construcción de Estados” se basa sobre las limitadas concepciones que tiene el Occidente sobre las fuentes de su propio orden político y social. La realidad es que las instituciones estatales coexisten con, y dependen de instituciones familiares, religiosas, económicas y culturales. El hecho de que el Estado cuente con la capacidad coercitiva —de la que carecen otras instituciones— para determinar los resultados, no necesariamente significa que las instituciones estatales sean las fuentes primarias de integración, de seguridad, del bienestar y/o de la legitimidad. Generalmente estos factores son determinados en mayor medida por otras instituciones de la sociedad. Las instituciones estatales funcionan conforme estén ancladas a las prácticas y a las normas sociales y culturales.

El mejor resultado de este nuevo enfoque sobre la “construcción de Estados” sería el surgimiento de nuevas formas de gobierno que integren instituciones estatales, instituciones tradicionales y nuevas nociones sobre la ciudadanía y la sociedad civil mediante “redes de gobierno y de orden” que no sean introducidas desde afuera, sino que estén enraizadas en las estructuras societales de cada lugar.

42. Wulf (2007) ha hecho importantes contribuciones en este campo. Wulf brinda argumentos para el establecimiento de un monopolio público del uso de la fuerza segmentado en distintos ámbitos, que incluye los ámbitos locales, nacionales, regionales y globales.

43. El Centro Australiano de Estudios de Paz y Conflictos [*Australian Center for Peace and Conflict Studies (ACPACS)*] ha concluido la primera etapa de un programa de investigación que se centra en estos temas, y que lleva por título “Hacia una Gobernabilidad Eficaz y Legítima: Los Estados Emergentes de Ordenes Políticos Híbridos”, que ha sido financiado por la Agencia Australiana de Ayuda al Desarrollo (AusAID). Los informes y documentos fruto de dicho programa de investigación se publicarán pronto como parte de *ACPACS Occasional Papers Series*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barcham, M. (2005), *Conflict, Violence and Development in the Southwest Pacific: Taking the Indigenous Context Seriously*. CIGAD Working Paper Series 4/2005. Massey University. Auckland.
- Bøås, M. y K. M. Jennings (2007), “‘Failed States’ and ‘State Failure’: Threats or Opportunities?” en *Globalizations*. Vol. 4. No. 4. pp. 475-485.
- Bøås, M. y K. M. Jennings (2005), “Insecurity and Development: The Rhetoric of the ‘Failed State’”, en *The European Journal of Development Research*. Vol. 17. No. 3. pp.385-395.
- Boege, V. (2004), *Muschelgeld und Blutdiamanten. Traditionale Konfliktbearbeitung in Zeitgenoessischen Gewaltkonflikten*. Schriften des Deutschen Uebersee-Instituts. No. 63. Hamburgo.
- Boege, V. (2006a), *Bougainville and the Discovery of Slowness: An Unhurried Approach to State-Building in the Pacific*. ACPACS Occasional Paper No. 3. Brisbane.
- Boege, V. (2006b), *Traditional Approaches to Conflict Transformation – Potentials and Limits*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Berlin. Julio de 2006.
- Brown, M. A. (2002), *Human Rights and the Borders of Suffering: The Promotion of Human Rights in International Politics*. Manchester University Press. Manchester.
- Brown, M. A. (ed.) (2007), *Security and Development in the Pacific Islands. Social Resilience in Emerging States*. Lynne Rienner. Boulder / Londres.
- Brown, M. A. (2008), *East Timor Report*. ACPACS Brisbane.
- Buur, L. y H. M. Kyed (2006), “Contested Sources of Authority: Re-claiming State Sovereignty by Formalizing Traditional Authority in Mozambique” en *Development and Change*. Vol. 37. No. 4. pp. 847-869.
- Carment, D., S. Prest, y Y. Samy (2007), “Assessing Fragility: Theory, Evidence and Policy” en *Politorbis. Zeitschrift zur Aus-senpolitik*. No. 42. pp. 13-19.
- Chesterman, S., M. Ignatieff, y R. Thakur (eds.) (2005), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. UNU Press. Tokyo.
- Clapham, C. (2003), “The Challenge to the State in a Globalized World” en Milliken, J. (ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres. pp. 25-44.
- Clapham, C. (2004), “The Global-Local Politics of State Decay” en Rotberg R. I. (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press. Princeton. pp. 77-93.
- Clements, K., V. Boege, A. Brown, W. Foley y A. Nolan (2007), “State Building Reconsidered: The Role of Hybridity in the Formation of Political Order” en *Political Science*. Vol. 59. No. 1. Junio de 2007. pp. 45-56.
- Clements, K. y W. Foley (2008), *Solomon Islands Report*. ACPACS
- Crisis States Research Centre (2006), *War, State Collapse and Reconstruction: Phase 2 of the Crisis States Programme*. Working Paper nº 1. Segunda edición. Crisis States Research Centre. Londres.
- Debiel, T. y A. Klein (eds.) (2002), *Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions*. Zed Books. Londres.

- Debiel, T., D. Lambach y D. Reinhardt (2007), "Stay Engaged" statt "Let Them Fail". Ein Literaturbericht ueber Entwicklungspolitische Debatten in Zeiten Fragiler Staatlichkeit. INEF Report 90/2007. Duisburg.
- Dinnen, S. (2007), "A Comment on State-building in Solomon Islands" en *The Journal of Pacific History*. Vol. 42. No. 2. pp. 255-263.
- Doornbos, M. (2003), "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections" en Milliken, J. (ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres. pp. 45-62.
- Engel, U. y G. Erdmann (2007), "Neopatriarchalism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept" en *Commonwealth and Comparative Politics*. Vol. 45. No. 1. pp. 95-119.
- FDFA Working Group (2007), "Fragile Statehood – Current Situation and Guidelines for Switzerland's Involvement. Working Group of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA)" en *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*. No. 42. pp. 45-53.
- Fritz, V. y A. Rocha Menocal (2006), *(Re)building Developmental States: From Theory to Practice*. ODI Working Paper No. 274. Overseas Development Institute (ODI). Londres.
- Fukuyama, F. (2004), *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press. Ithaca.
- Ghani, A., C. Lockhart y M. Carnahan (2005), *Closing the Sovereignty Gap: How to Turn Failed States into Capable Ones*. ODI Working Paper No. 253. Overseas Development Institute (ODI). Londres.
- Ghani, A., C. Lockhart y M. Carnahan (2006a), *Stability, State-Building, and Development Assistance: An Outside Perspective*. Working Paper Princeton Project on National Security. Princeton.
- Ghani, A., C. Lockhart y M. Carnahan (2006b), "An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century" en *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 31. No. 1. pp. 101-123.
- Hagmann, T. y M. V. Hoehne (2007), "Failed State or Failed Debate? Multiple Somali Political Orders within and beyond the Nation-State" en *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*. Vol. 42. pp. 20-26.
- Hameiri, S. (2007), "Failed States or a Failed Paradigm? State Capacity and the Limits of Institutionalism" en *Journal of International Relations and Development*. Vol. 10. No. 2. pp. 122-149.
- Heald, S. (2007), *Making Law in Rural East Africa: SunguSungu in Kenya*. Crisis States Research Centre Working Paper No. 12. Crisis States Research Centre. Londres.
- Hoehne, M. V. (2006a), "Political Identity, Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia" en *Journal of Modern African Studies*. Vol. 44. No. 3. pp. 397-414.
- Hoehne, M. V. (2006b), *Traditional Authorities in Northern Somalia: Transformation of Positions and Powers*. Max Planck Institute for Social Anthropology Working Paper No. 82. Max-Planck-Gesellschaft. Halle/Saale.
- Hulsman, J. C. (2005), *Lawrence of Arabia and the Perils of State Building*. Heritage Lectures No. 900. The Heritage Foundation. Washington, DC.

- Krasner, S. D. y C. Pascual (2005), "Addressing State Failure" en *Foreign Affairs*. Vol. 84. No. 4. Julio-Agosto. pp. 153-163.
- Krause, K. y O. Jueteronke (2007), "Seeking Out the State: Fragile States and International Governance" en *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*, No. 42. pp. 5-12.
- Kyed, H. M. y L. Buur (2006), *Recognition and Democratisation. 'New Roles' for Traditional Leaders in Sub-Saharan Africa*. DIIS Working Paper No. 2006/11. Danish Institute for International Studies (DIIS). Copenhagen.
- Laakso, J. (2007), *Justice, Order, Peace: The Case of Timor-Leste*. Tesis Doctoral, Australian Centre for Peace and Conflict Studies, University of Queensland. Brisbane.
- Marshall, M. G. y J. Goldstone (2007), "Global Report on Conflict, Governance and State Fragility" en *Foreign Policy Bulletin*. Vol. 17. pp. 3-21.
- Mehler, A. (2003), *Legitime Gewaltoligopole – Eine Antwort auf Strukturelle Instabilität in Westafrika?* IAK Diskussionsbeiträge 22. Institut für Afrika-Kunde (IAK). Hamburg.
- Menkhaus, K. (2006), "Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building, and the Politics of Coping" en *International Security*. Vol. 31. No. 3. pp. 74-106.
- Milliken, J. y K. Krause (2002), "State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies" en *Development and Change*. Vol. 33. No. 5. pp. 753-774.
- Milliken, J. (ed.) (2003), *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres.
- Milliken, J. y K. Krause (2003), "State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies" en Milliken, J. (ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres. pp. 1-24.
- Moore, C. (2007), "External Intervention: The Solomon Islands Beyond RAMSI", en Brown, M. A. (ed.) *Security and Development in the Pacific Islands: Social Resilience in Emerging States*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. pp. 169-196.
- Nixon, R. (2006), "The Crisis of Governance in New Subsistence States" en *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 36. No. 1. pp. 75-101.
- Rotberg, R. I. (ed.) (2003), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press. Washington, DC.
- Rotberg, R. I. (ed.) (2004a), *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press. Princeton.
- Rotberg, R. I. (2004b), "The Failure and Collapse of Nation-States. Breakdown, Prevention, and Repair" en Rotberg, R. I. (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press. Princeton. pp. 1-45.
- Schetter, C. (2007), "Talibanistan – der Anti-Staat" en *Internationales Asienforum*. Vol. 38. No. 3-4. pp. 233-257.
- Schlichte, K. (ed.) (2005a), *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*. Ashgate Publishing Group. Aldershot-Burlington.
- Schlichte, K. (2005b), "Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika". Campus. Frankfurt / Nueva York.

- Schlichte, K. (2007), "Administering Babylon – On the Crooked Ways of State Building and State Formation" en *Politorbis. Zeitschrift fuer Aussenpolitik*, No. 42. pp. 34-39.
- Schlichte, K. y B. Wilke (2000), "Der Staat und Einige seiner Zeitgenossen. Zur Zukunft des Regierens in der 'Dritten Welt'", en *Zeitschrift fuer Internationale Beziehungen*. Vol. 7. No. 2. pp. 359-384.
- Schneckener, U. (2004), "*States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*" SWP Diskussionspapier. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin.
- Schneckener, U. (2007), "*Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die Deutsche Politik*". SWP-Studie S10. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin.
- Seifert, M. (2007), "*Nation-Building in Somaliland. Analyse eines Endogenen Demokratisierungsprozesses unter besonderer Beruecksichtigung Traditioneller Elemente*". Albert-Ludwigs-Universitaet (Wissenschaftliche Pruefungsarbeit im Fach Politikwissenschaft). Freiburg i. Br.
- Suhrke, A. (2007), "Reconstruction as Modernisation: The 'Post-Conflict' Project in Afghanistan" en *Third World Quarterly*. Vol. 28. No. 7. pp. 1291-1308.
- Suhrke, A. (2006), *When More Is Less: Aid-ing Statebuilding in Afghanistan*. FRIDE Working Paper 26. FRIDE. Madrid.
- Tedesco, L. (2008), *Under Pressure: States in the Global Era*. FRIDE Conference Report 03. FRIDE. Madrid.
- "The Failed States Index 2007" (2007), en *Foreign Policy*. Julio/Agosto. pp. 54-63.
- Tilly, C. (1992), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Blackwell. Cambridge/Oxford.
- Trindade, J. y B. Castro (2007), "Rethinking Timorese Identity as a Peace Building Strategy: The Lorosa'e – Loromonu Conflict from a Traditional Perspective" en *Final Report for GTZ/IS* (http://www.indopubs.com/TrindadeTimorese_Identity.pdf). [fecha de consulta: 28 de April de 2008].
- Trotha, T. von (2000), "Die Zukunft Liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, Von der Vorherrschaft der Konzentrischen Ordnung und Vom Aufstieg der Parastaatlichkeit", en *Leviathan*. Vol. 28. pp. 253-279.
- Trotha, T. von (2005), "Der Aufstieg des Lokalen", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 28-29. pp. 32-38.
- Tull, D. M. (2005a), "*The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*". Institut für Afrika-Kunde. Hamburg.
- Tull, D. M. (2005b), "*Stabilisierungsstrategien in 'Failing States'*". *Das Beispiel Nord-Kivu (DR Kongo)*" SWP-Studie S3. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin.
- USAID (2005), *Fragile States Strategy*. U.S. Agency for International Development PD-ACA-999. USAID. Washington, DC.
- Weber, M. (1968), *On Charisma and Institution Building. Selected Papers*. Edited and with an Introduction by S. N. Eisenstadt. The University of Chicago Press. Chicago/Londres.

- Weber, M. (1988), "Politik als Beruf, in: *Gesammelte Politische Schriften*". Quinta edición. Mohr – Siebeck. Tübingen. pp. 505-560.
- Woodward, S. L. (2006), *Institutionally Fragile States. Fragile States, Prevention and Postconflict: Recommendations*. FRIDE. Madrid.
- Wulf, H. (2007), *Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence*. ACPACS Occasional Paper No. 9. ACPACS. Brisbane.

3. Cambio medioambiental, seguridad y conflicto⁴⁴

NILS PETTER GLEDITSCH⁴⁵

¿UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE SEGURIDAD?

Tras el surgimiento en Europa de dos movimientos totalitarios durante la década de los años veinte, y las repetidas derrotas del liberalismo internacional, la escuela del pensamiento realista se aseguró un lugar dominante en las relaciones internacionales. El realismo enfatiza la lucha por el territorio y los recursos. Las pautas de los conflictos y de la cooperación, son resultado —principalmente— de la lucha por el poder, sea militar, económico o político. Un Estado puede fortalecer su posición mediante la conquista o la formación de alianzas, y lo hará hasta el punto que lo permita el poder de otro u otros Estados. Desde esta concepción, el sistema internacional es anárquico, con normas poco claras e instituciones débiles que no pueden prevenir la agresión de aquellos Estados que desafíen el orden establecido. La seguridad es, en términos generales, un juego de suma cero en el cual la ganancia de un Estado se traduce en una pérdida para otro.

El campo de las relaciones internacionales nunca ha aceptado una noción puramente realista de la seguridad. En las últimas décadas, nociones alternativas sobre la seguridad han cobrado fuerza. El fin de la Guerra Fría ha colocado al concepto de seguridad bajo un escrutinio particularmente intenso.

Uno de los primeros desafíos al concepto tradicional de la seguridad se hizo patente cuando la “Comisión Palme” propuso la noción de “seguridad compartida”, que consiste en un juego sinérgico en el cual la seguridad de un Estado refuerza la de los otros (Palme *et al.*, 1982). Posteriormente, la idea de “seguridad global” supuso un desafío mucho más radical al ampliar el alcance de la seguridad más allá de sus límites tradicionales (Westing, 1989: 129-134). Hoy en día, la noción de “seguridad humana” es el concepto de moda. La seguridad humana se enfoca en la seguridad del individuo, en vez de la seguridad del Estado. A partir de este punto, hay

44. Este capítulo es una traducción de “Environmental Change, Security, and Conflict” del libro de Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.), *Leashing the Dogs of War*. Washington, DC., Endowment of the United States Institute of Peace, 2008, pp. 177-195. Traducción de Luis Elizondo Belden.

45. El trabajo del autor en esta materia se ha beneficiado del apoyo del *United States Institute of Peace* y del *Research Council of Norway*. Este capítulo parte del trabajo que el autor ha realizado en el pasado. El autor quisiera agradecer a Jesse Hamner, Naima Mouhleb, Siri Camilla Aas Rustad, Ole Magnus Theisen, Aaron T. Wolf y Arthur Westing por sus comentarios y ayuda, así como a los editores de este trabajo, ninguno de los cuales es responsable de los errores que pudiese contener. Esta publicación está relacionada con el *Global Environmental Change and Human Security Program* (<http://www.gechs.org>).

poco acuerdo respecto al alcance del concepto. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas define la seguridad humana en términos generales, al señalar que consiste en la “seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión”, así como, “la protección de la irrupción repentina y dañina en la vida diaria” (UNDP, 1994: 23). Por su parte, el Informe de Seguridad Humana centra su atención en “las amenazas violentas contra los individuos”. Dicho informe señala que “desde el fin de la Guerra Fría ha habido una disminución a escala global en la violencia política” (Mack, 2005: viii). Lo anterior se aplica a las guerras interestatales, las crisis internacionales, las guerras civiles, los genocidios y las violaciones serias de los derechos humanos, y los golpes de Estado. Un hallazgo ambiguo del informe respecto al terrorismo internacional señala que el número de actos terroristas ha disminuido, mientras que el número de víctimas ha incrementado.

Aparte de la “libertad para vivir sin temor”, una noción amplia de la seguridad podría incluir:

- *Seguridad Política*, entendida como la libertad de dictaduras y de otras formas arbitrarias de gobierno. La seguridad política podría incluir el monitoreo de las condiciones para la gobernanza democrática y el respeto de los derechos humanos⁴⁶;
- *Seguridad Económica y Social*, entendida como la libertad para vivir sin miseria⁴⁷;
- *Seguridad Cultural*, entendida como la libertad de la opresión étnica o religiosa⁴⁸; y,
- *Seguridad Medioambiental*, entendida como la libertad de la destrucción medioambiental y escasez de recursos, la cual constituye el tema central de éste capítulo.

La lista de arriba constituye la noción amplia de la seguridad humana, en cuya defensa abogan muchos activistas de derechos humanos. La “primera generación” de derechos humanos se aplica a los derechos políticos y civiles, la “segunda generación” incluye los derechos sociales y económicos, mientras que la “tercera generación” comprende la solidaridad y la sostenibilidad medioambiental.

La idea de un concepto más amplio de seguridad fue impulsada —en parte— por académicos y activistas que querían reducir la influencia del pensamiento tradicional del poder político en las relaciones internacionales. Tras el fin de la Guerra Fría, esta idea ha incrementado su aceptación, hasta tal punto, que podría ser considerada como el paradigma dominante. Las organizaciones militares y los centros de seguridad nacional del Occidente adoptaron una concepción más amplia de seguridad, quizás, con el fin de definir su nuevo papel en un mundo en el que ya no existía su enemigo principal. Para 1991, la OTAN reconoció que “la seguridad y la estabilidad tienen elementos políticos, económicos, sociales y medioambientales, que se suman a la —indispensable— dimensión de la defensa [nacional]”⁴⁹. Sin embargo,

46. Las fuentes estándar para medir la gobernabilidad democrática pueden encontrarse en Jagers y Gurr (1995: 469–482); Vanhanen (2000: 251–265); y, en Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, (<http://www.freedomhouse.org>).

47. La seguridad económica y social puede ser medida con el PIB per cápita, véase (<http://pwt.econ.upenn.edu/>); o, mediante el índice de la esperanza de vida, véase (<http://www.un.org/esa/population/publications/prebank.htm>).

48. Para un ejemplo de un trabajo importante en esta área véase Gurr (2000).

49. Véase el punto 24 del Concepto Estratégico de la OTAN aprobado por el Consejo del Atlántico Norte el 7 y 8 de noviembre de 1991 en Roma, (<http://www.nato.int/docu/comm./49-95/c911107a.htm>).

la ampliación del concepto de seguridad también era visto como clave para responder mejor a los nuevos desafíos de las relaciones internacionales en la posguerra fría. Por su parte, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, convocado por el secretario general de Naciones Unidas, adoptó también una noción amplia de “seguridad colectiva” (Naciones Unidas, 2004a). Dicho Grupo señaló a la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medioambiente como tres importantes riesgos de seguridad, los cuales se suman a otras amenazas, como los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado y las armas de destrucción masiva.

Una noción global de la seguridad no está exenta de problemas. Existe siempre el peligro de catalogar, bajo la etiqueta de “inseguridad”, a cualquier problema o tensión. En este sentido, se podría recordar el debate sobre la ampliación del concepto de violencia que surgió a finales de la década de los sesenta y principio de los setenta. El concepto de “violencia estructural”, que originalmente se aplicaba a las muertes causadas por la desigual distribución de recursos, llegó a diluirse a tal grado que prácticamente cualquier forma de injusticia era considerada como violencia (Galtung, 1969: 167-191). La “violencia estructural” se convirtió en un eslogan político y eventualmente se “auto-destruyó” en la investigación para la paz. El término de “inseguridad” debería quedar reservado para las amenazas más importantes para la vida humana. Considerando esta advertencia, a continuación se analizará la “seguridad medioambiental” como un componente de la seguridad global.

SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL

La cuestión sobre cómo la degradación medioambiental podría conducir hacia la inseguridad está en núcleo del problema de la escasez de los recursos. Thomas Malthus sostiene que el hambre es inevitable, ya que la población del planeta crece de manera exponencial, mientras que la producción de los alimentos crece de manera lineal (Malthus, 1992). Por tanto, en algún momento, la cantidad de alimentos disponibles per cápita será inferior a la cantidad mínima requerida para alimentar a toda la población. En tal circunstancia, una crisis sería inevitable. El pensamiento neo-Maltusiano tiende a seguir la misma lógica general, pero se aplica a una amplia gama de recursos naturales (Gleditsch, 2003: 477-485). Por tanto, una gran cantidad de autores ha comentado sobre el ya anticipado “estrés hídrico”, partiendo de la idea de que la limitada cantidad de agua dulce disponible tendrá que ser compartida por un número mayor de habitantes (Falkenmark, 1990: 177-190). El embargo del petróleo, organizado a mediados de la década de los setenta por los Estados productores árabes, creó grandes preocupaciones respecto al abastecimiento de minerales y fuentes de energía. Más recientemente, la predicción del alza del precio del petróleo a cifras históricas, aunada a la creciente debilidad de las economías dependientes del petróleo y a las guerras por los recursos, anuncian “el fin de la civilización tal como la conocemos”⁵⁰.

50. Véase “Life after the Oil Crash” (<http://www.lifeaftertheoilcrash.net/>). Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2005.

La escasez global de los recursos es una condición suficiente, mas no determinante para la escasez local. Thomas Homer-Dixon, uno de los defensores más destacados de la idea de que los factores medioambientales juegan un importante papel en la gestación y en la exacerbación de los conflictos armados, distingue entre tres formas de escasez de recursos:

- *La escasez derivada de la demanda*, la cual resulta del crecimiento demográfico;
- *La escasez derivada de la provisión*, causada por el consumo desmesurado o la degradación de determinado recurso; y,
- *La escasez estructural*, causada por la distribución de los recursos⁵¹.

El modelo Maltusiano clásico se sustenta sobre el punto donde cruza la “escasez derivada de la demanda” con la “escasez derivada de la provisión”, cruce que se dará cuando la provisión de un recurso no puede seguir el paso del crecimiento de la población. Muchos neo-Maltusianos, particularmente aquellos ubicados en la izquierda del espectro político, consideran que la escasez producida por la distribución juega un papel igual de importante.

La escasez de recursos puede ocurrir sin la degradación del medioambiente, simple y sencillamente cuando un recurso no renovable se acaba, o cuando la demanda excede lo que un recurso renovable puede proveer. En el caso de la degradación medioambiental —generalmente concebida como resultado de la conducta humana—, la existencia de determinado recurso se reducirá con mayor rapidez. Cualquier forma de degradación medioambiental se puede traducir en un problema de escasez en la provisión de recursos. La contaminación del agua dulce reduce el abastecimiento del agua potable, del agua para cocinar, o para la producción, etc. Por tanto, todos los problemas medioambientales podrían ser interpretados como problemas de escasez de recursos, pero no va la inversa. El presente estudio opta por utilizar el término de “seguridad medioambiental”, pero quizás hubiera sido mejor utilizar el concepto de “escasez de recursos”.

Recientemente se ha escrito mucho sobre el problema conceptual de definir la seguridad de tal forma que incluya la dimensión medioambiental. (Buzan, Wæver y Wilde, 1998; y, Westing, 1989). De esta labor conceptual, se pueden identificar tres objetivos importantes:

- Prevenir la guerra y el conflicto armado motivado por la escasez de recursos y la degradación medioambiental;
- Prevenir los desastres naturales derivados de la escasez y la degradación;
- Prevenir la erosión de la capacidad de carga del planeta causada por la futura pérdida de la sostenibilidad medioambiental.

Cada uno de estos tres objetivos está deliberadamente concebido en términos antropocéntricos. Sin embargo, existen nociones más radicales de la seguridad medioambiental. Los

51. Homer-Dixon se refiere específicamente a la escasez de recursos renovables, lo que él denomina “escasez medioambiental”. Sin embargo, su argumento central también podría aplicar a los recursos no renovables. Para una crítica de Homer-Dixon, véase Gleditsch y Urdal (2002: 283-302).

defensores de la “ecología profunda”, abogan por una visión “biocéntrica”, que considera en igualdad de derechos a los animales, árboles, e incluso, a objetos inanimados de la naturaleza, como las montañas (Næss, 1984: 265-270). Dado que ninguno de estos “sujetos de derecho” puede hablar por sí mismo, sus derechos deben ser formulados y defendidos por los seres humanos.

El primer objetivo de la seguridad medioambiental es el tema central de la siguiente sección⁵². Posteriormente, se abordarán brevemente los otros dos objetivos.

LA INSEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL EXPRESADA EN EL CONFLICTO ARMADO

Pese al creciente interés que está generando, la idea de que la limitación en los recursos puede conducir a un conflicto no es nueva. De hecho, es una de las ideas más antiguas en el estudio sobre los conflictos y la paz. En uno de los estudios científicos clásicos sobre la guerra y la paz, *A Study of War*, Quince Wright dedicó un capítulo entero a la relación entre la guerra y la utilización de los recursos (Wright, 1965: 1146-1197). De igual forma, en *Statistics of Deadly Quarrels*, Lewis Richardson abordó las causas económicas de la guerra, entre las cuales el deseo de adquirir territorio y el control de las “fuentes esenciales de sus bienes económicos” (Richardson, 1960: 205-210).

Después de todo, la lucha por el territorio generalmente es considerada como la causa más típica de un conflicto. Wright apunta que “de ser necesario, prácticamente todos los seres humanos [primitivos] lucharán para defender su territorio (Wright, 1965: 76). Michael Klare relata como los Dayaks, un grupo indígena en la Isla de Borneo, en defensa de su ambiente tradicional, están en lucha armada contra las empresas de tala de árboles (Klare, 2001: 202-208). Kalevi Holsti concluyó que la lucha por el territorio era, por mucho, el aspecto más importante en las guerras interestatales ocurridas entre 1648 y 1989 (Holsti, 1991: 307). Durante el primer periodo (1648-1714), dicho aspecto jugó un papel determinante en más de la mitad de las guerras; en los años de la Guerra Fría, dicha tendencia se redujo a alrededor de un cuarto de las guerras. Un reanálisis de John Vásquez, concluyó que entre el 80 y 90% de las guerras señaladas por Holsti implicaron asuntos territoriales, notándose un ligero descenso en las guerras ocurridas tras la Segunda Guerra Mundial (Vásquez 1993: 130; y, 1995: 277-293). Un estudio sobre las disputas territoriales ocurridas entre 1950 y 1990 de Paul Huth, considera a este tipo de disputas como “una de las características constantes de la política internacional” (Huth, 1996: 5). Lo anterior se aplica tanto para los conflictos interestatales como para los intraestatales. Según los datos sobre conflictos de Uppsala/PRIO, casi el 60% de los 227 conflictos ocurridos entre 1946 y 2006, tenían alguna motivación territorial (el resto eran por el control

52. Esta sección tratará, tanto los conflictos interestatales como los intraestatales. Los asuntos relativos a los recursos y el medioambiente son relevantes para ambos. Posteriormente, se argumentará que los factores políticos y económicos, entre otros, que influyen la relación entre los factores medioambientales y los conflictos armados, también son muy similares para ambos tipos de conflictos. Por esta razón, el trabajo aborda ambas formas de conflicto de manera paralela.

del gobierno) (Harbom y Wallensteen, 2005: 623-635)⁵³. La explicación territorial detrás de los conflictos se refuerza al observar que la mayoría de las guerras ocurren entre Estados colindantes (Bremer, 1992: 309-341), o, entre Estados que son parte de la misma región (Gleditsch, 1995: 297-232). No obstante, el debate sobre si las guerras entre Estados colindantes estallan debido a causas territoriales, o debido a los desacuerdos generados por su interacción, o, porque están más dispuestos a luchar, aún sigue abierto. Vásquez presenta buenos argumentos a favor de la “explicación territorial”, sin embargo, Halvard Buhaug y Gleditsch argumentan que, aun y cuando las guerras estén organizadas en términos territoriales, no es posible afirmar con toda certeza que los asuntos territoriales sean decisivos para el comienzo de la guerra (Vásquez, 1995: 277-293; y, Buhaug y Gleditsch, 2006).

Una variedad particular de conflicto territorial se ha extendido a la zona económica exclusiva (o mar patrimonial). Si bien, el simbolismo del territorio marítimo no es tan potente como “la tierra de nuestros padres”, el valor económico y estratégico de esta zona es enorme. En la década de los sesenta, la declaración unilateral sobre zonas de pesca con extensión de 200 millas náuticas por parte de algunos Estados Latinoamericanos generó conflictos entre estos Estados ribereños y otros Estados con actividades de pesca en la zona. A la par, la perforación, mar adentro, para la extracción del petróleo y del gas, y las posibilidades de aprovechar los minerales del lecho del mar, han incrementado el interés en la explotación de los recursos marítimos, y por tanto, el interés de extender las zonas marítimas más allá de las zonas de pesca. Este hecho profundizó aún más el conflicto entre los Estados ribereños y los Estados con actividades económicas regionales o globales. Tras un largo y duro proceso, en 1982 se llegó a un acuerdo: La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, dicha convención no entró en vigor sino hasta 1994 (sin la ratificación de Estados Unidos, situación que persiste hasta ahora). Pese a lo anterior, sus previsiones generalmente son respetadas. Uno de los resultados de la convención fue que aproximadamente un tercio de la superficie total de los océanos (prácticamente equivalente a la totalidad de la superficie terrestre de todos los continentes) pasó a formar parte del territorio de los Estados (Bailey, 1997: 215-234).

Aparte del territorio, existen otros recursos para los cuales vale la pena luchar. En primer lugar, se podría mencionar la “materia prima estratégica”. El presidente Dwight D. Eisenhower, en la declaración que inmortalizó la “teoría del dominó”, justificó la importancia estratégica de Indochina al referirse al valor de recursos como el estaño, el volframio y el caucho⁵⁴. Otros recursos, por los cuales “vale la pena luchar” son las “fuentes de energía”, siendo las reservas de petróleo del golfo Pérsico el ejemplo más obvio, tal como se vio en la guerra del golfo Pérsico de 1990-1991, y, más recientemente, en la guerra de Irak. En tercer lugar, serían los “recursos de zonas de agua compartidas”, los cuales podrían suscitar conflictos sobre el abastecimiento del agua o sobre los derechos de navegación. Existen más de 250 sistemas fluviales que son compartidos por dos o más Estados, y muchos de ellos son objeto de disputas irresueltas (Wolf *et al.*, 1999: 387-427). Un cuarto tipo de recurso para el cual también vale la

53. Véase también “Armed Conflicts 1946-2004” (<http://www.prio.no/cscw/armedconflict>).

54. Para un análisis empírico de la relación entre la materia prima estratégica y el conflicto armado véase Hammarström (1997).

pena luchar son los alimentos. Desacuerdos sobre zonas compartidas de pesca han ocasionado muchos enfrentamientos entre buques pesqueros y las fuerzas navales de los Estados ribereños (Soroors, 1997), incluso en el Atlántico Norte, donde la mayoría de los conflictos son resueltos por la vía pacífica. El alza de los precios de los alimentos han sido causa de disturbios violentos (de Soysa y Gleditsch, 1999); como es el caso los disturbios de 1998 en Indonesia que contribuyeron a la caída del Gobierno de Suharto. La preocupación de que la degradación medioambiental y la escasez de recursos pueden conducir a conflictos armados se hizo patente en 2004, cuando por primera ocasión, una ecologista, Wangari Maathai, recibió el Premio Nobel de la Paz⁵⁵ (Gleditsch y Urdal, 2004).

A pesar de las preocupaciones generalizadas sobre las consecuencias de la degradación medioambiental, ha habido relativamente poca investigación sistemática sobre estos temas. Muchos estudios de caso —con base en sofisticados modelos teóricos—, han vinculado factores medioambientales con determinados conflictos (Homer-Dixon y Blitt, 1998; Bächler, 1999). Debido a que es difícil determinar que tan representativos de la realidad son los casos estudiados, resulta difícil asentar generalizaciones. El trabajo de Homer-Dixon ha sido objeto de críticas debido a que se ha limitado a estudiar exclusivamente los casos donde coexisten los conflictos armados y la destrucción medioambiental (Homer-Dixon, 1999). Su trabajo carece de una comparación sistemática con casos donde no estalla el conflicto armado, aun y cuando tales casos también podrían estar afectados por la degradación medioambiental. Por tanto, su trabajo no aporta conclusiones claras sobre las causas de la violencia. Los estudios de caso podrían dar explicaciones elocuentes *post-facto* sobre el desenlace de los conflictos, como los ocurridos en Chiapas o en Ruanda, sin embargo, su valor para predecir conflictos futuros es limitado⁵⁶.

Partiendo de un modelo general construido en la década de los noventa sobre datos de guerras civiles, Wenche Hauge y Tania Ellingsen agregaron variables como la erosión del suelo, la deforestación y la falta de agua potable (Hauge y Ellingsen, 1998: 299-317). Concluyeron que —hasta cierto punto—, la degradación del medioambiente puede conducir al estallido de un conflicto, particularmente conflictos de pequeña escala. No obstante, reconocen que los factores económicos y políticos tienen mayor incidencia. Por su parte, la Fase II del proyecto sobre los “Estados Fallidos” (*State Failure Project*, en inglés), así como Ole Magnus Theisen, encontraron poca evidencia que apunte a que la degradación medioambiental suponga una influencia directa (Esty *et al.*, 1998; y, Theisen, 2006). Indra de Soysa ha cuestionado la relevancia de los resultados del trabajo de Hauge y Ellingsen, argumentando que las variables sobre la escasez que aplican, confunden los niveles, con los índices de cambio (de Soysa 2000: 1-27; de Soysa, 2002: 395-416; y, Hauge y Ellingsen, 1998: 299-317). Partiendo de los datos del Banco Mundial sobre las reservas totales per cápita del “capital natural” de un Estado como referencia para medir la disponibilidad de los recursos naturales, de Soysa llegó a la conclusión de que la escasez de recursos tiene poca relación con el conflicto armado (si es que la tiene).

55. Véase también (http://www.nobel.no/eng_lec_lau.html).

56. Para un crítica detallada, véase Gleditsch (1998: 381-400); para una respuesta a dicha crítica véase Schwartz, Deligiannis y Homer-Dixon (2001); para una réplica, (Gleditsch, 1998: 381-400).

Helga Binningsbø, de Soysa y Gleditsch sostienen que la “huella ecológica” —un indicador general, y frecuentemente citado para medir el “peso” de carga humana sobre el medioambiente— está asociada con la paz [intraestatal], y no con el conflicto armado (Binningsbø, de Soysa y Gleditsch, 2006). La degradación del medioambiente podría ser vista como una causa independiente de los conflictos, pero también podría ser interpretada como un síntoma de las diversas expresiones del fracaso de una sociedad, las cuales también conducen a otras formas de conflicto. Factores como el autoritarismo, la falta de cooperación internacional, la pobreza, el consumo excesivo por parte de los países ricos, y, la globalización de la economía, frecuentemente son señalados como las causas de los problemas medioambientales. Estos factores están relacionados con el conflicto armado, y por ende, el vínculo entre el deterioro del medioambiente y los conflictos violentos podría ser —al menos en parte— ilusoria. Los posibles efectos de la interacción también deben ser considerados. Por ejemplo, Günther Bächler argumenta que el estallido de la violencia, a causa de un conflicto medioambiental, dependerá de factores sociopolíticos (Bächler, 1999).

Algunos estudios de caso sugieren que los conflictos medioambientales surgen principalmente entre distintos grupos étnicos y nacionales. Esto, se puede ver en los conflictos suscitados en la República Democrática del Congo entre los Hemas y los Lendus; entre los Hutu y los Tutsi en Ruanda y Burundi; y, entre los agricultores y los pastores de la región de Darfur en Sudán. Estados con un Gobierno demasiado débil para conservar el monopolio legítimo del uso de la violencia no sólo están expuestos a una guerra civil, sino también a la violencia comunal si las autoridades estatales son incapaces de intervenir y zanjar el problema (Fearon y Laitin, 2003: 75-90).

Michael Ross sugiere que los Estados ricos en recursos podrían llegar a adolecer de cierta falta de control gubernamental, ya que las grandes reservas de recursos y las rentas que generan reducen la necesidad de que el Estado desarrolle infraestructura sólida para la recaudación de los impuestos (Ross, 2004: 337-356). Sin embargo, al aplicar los nuevos datos sobre los conflictos “no estatales”, Theisen no encontró una relación directa entre la escasez medioambiental y la violencia comunal. En los tres casos señalados arriba, las políticas de las potencias coloniales, al igual que los Gobiernos poscoloniales que las sucedieron, han jugado un importante papel, sea en el fomento de la violencia, o bien, debido a su incapacidad para detenerla (Theisen, 2006). En Sudán y Kenya, así como en otros sitios, gobiernos autoritarios han utilizado la táctica de “dividir y vencer” contra determinados grupos comunales como medida para mantener el estatus quo de sus regímenes.

En uno de los pocos estudios sobre la presión medioambiental y los conflictos interestatales, Phillip Stalley analiza, en el ámbito nacional, si el desgaste de algunos recursos renovables tiene alguna relación con los conflictos militares internacionales (Stalley, 2003: 33-58). Stalley encontró que la alta densidad poblacional y la degradación del suelo tienen efectos sobre los conflictos, pero no encontró un efecto similar producido por la escasez del agua, la disminución en la pesca de peces, o la presión sobre la tierra. La escasez medioambiental en general —y hasta cierto grado— está relacionada con el conflicto interestatal. Existen algunos estudios sobre las implicaciones que tienen los recursos de agua compartidos y los conflictos. Han Toset, Gleditsch y Hävard Hegre encontraron que cuando dos Estados comparten un río (donde el

cauce del río corre a lo largo de la frontera, o la cruza) la probabilidad de una disputa interestatal armada se duplica (Wollebæk Tøset, Gleditsch y Hegre, 2000: 971-996). Este factor es menos determinante en el estallido de un conflicto, que el hecho de que ambos Estados sean vecinos, sin embargo, es equiparable a los factores políticos y socioeconómicos que conducen a un conflicto. Kathryn Furlong, Gleditsch y Hegre descubrieron que este efecto persiste cuando el control de la frontera es utilizado como pretexto para aprovechar los recursos compartidos y la competición territorial (Furlong, Gleditsch y Hegre, 2006: 971-996). Gleditsch *et al.*, partieron de los hallazgos previos, pero con nuevos y mejores datos sobre los ríos compartidos. Encontraron un sustento —limitado— para un escenario neo-Maltusiano para los conflictos en torno a los ríos (la relación de río-arriba, río-abajo), pero poco sustento para una idea alternativa sobre el incremento de los conflictos debido a las borrosas fronteras que trazan los ríos (Furlong, Gleditsch, Hegre, Lacina y Owen, 2006). Consecuentemente, estos estudios no identifican los asuntos propios de los conflictos generados por las fronteras fluviales.

Una serie de artículos de Aaron Wolf y asociados, basados en los datos sobre conflictos registrados por Michael Brecher y Jonathan Wilkenfeld, argumentan que la escasez del agua pocas veces es —si es que existen casos— una causa directa de conflictos internacionales (Brecher y Wilkenfeld, 1997). Muchos académicos consideran el Oriente Medio como una región donde la escasez del agua es fuente de considerables tensiones (Lowi, 1993: 113-138). Sin embargo, el conflicto entre Israel y sus vecinos, al igual que los conflictos entre los Estados árabes, son motivados por la ocupación territorial, y, por una gran variedad de cuestiones ideológicas y políticas. El agua puede ser visto sólo como una de las múltiples dimensiones del conflicto en la región. De hecho, Wolf concluye de manera categórica al señalar que “el agua no era ni una causa, ni un objetivo del conflicto árabe-israelí” (Wolf, 1999a: 254). Peter Gleick ha argumentado que la creciente escasez del agua podría convertirse en “un elemento importante en la política internacional, incluyendo los conflictos violentos”. Gleick ha identificado cincuenta y un “eventos relacionados con el agua y el conflicto” ocurridos entre 1929 y 1999 (Gleick, 1993: 79-112; y, Gleick, 2000)⁵⁷, aunque la mayoría —cabe mencionar, fueron ataques o amenazas contra infraestructuras del agua, como medio para hacer la guerra. Por tanto, estos eventos no sirven de evidencia para argumentar que los conflictos surgieron a causa de desacuerdos causados por la escasez del agua.

El terrorismo —la única forma de violencia política para la cual el *Human Security Report* no registró una disminución clara—, también ha sido vinculado a la degradación medioambiental. Los actos terroristas —como aquellos ocurridos el 11 de septiembre de 2001—, han sido interpretados como el resultado de la privación y la frustración palpable en el mundo musulmán, árabe, y, entre los inmigrantes del “Tercer” Mundo que residen en el Occidente. Sin embargo, la clase de frustración que podría conducir a un joven a unirse a un movimiento terrorista es principalmente de índole económica (pobreza) o religiosa (discriminación), en vez de medioambiental. Daniel Schwartz demuestra como el término de “terrorismo” es utilizado para caracterizar los actos de guerra, tales como la quema deliberada de los yacimientos petrolíferos tras la retirada del Ejército iraquí de Kuwait en 1991 (Schwarz, 1998: 483-496). Algunos

57. Véase también (<http://www.worldwater.org/.conflictintro.htm>).

grupos ecológicos han optado por actividades violentas, incluyendo el sabotaje, entre otras formas de “ecoterror”, como medios para lograr sus fines (Badolato, 1991: 237-239)⁵⁸, sin embargo estas actividades terroristas no han tomado muchas vidas. A diferencia de lo acontecido tras el fin de la Guerra Fría, los eventos terroristas ocurridos en Estados Unidos y en Europa Occidental, no ha conducido a cambios en las relaciones internacionales, tal como se esperaba tras los actos del 11 de septiembre.

El desafío más grande para el medioambiente es el cambio climático. Un estudio realizado por el Departamento de Estado de Estados Unidos prevé que el cambio climático conduzca a la hambruna, a la enfermedad, a desastres naturales, a grandes flujos de refugiados, a la agresión militar y a la proliferación de armas nucleares (Schwartz y Randall, 2003). Desafortunadamente, el documento más importante e influyente en la definición de la agenda para el debate sobre el cambio climático, el informe del Pánel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, en inglés), dedica muy poca atención a los conflictos⁵⁹. Jon Barnett acepta que el cambio climático podría ser un factor que podría intensificar los conflictos del futuro, pero hasta ahora sostiene que los vínculos establecidos son de naturaleza especulativa (Barnett, 2003: 7-17).

LA INSEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL Y LOS DESASTRES NO RELACIONADOS CON LA GUERRA

El conflicto armado consiste en la violencia directa entre dos o más partes organizadas. Por su parte, los problemas medioambientales pueden llegar a ser letales de muchas maneras. La escasez de agua potable, que quizás no esté fuertemente vinculada con los conflictos armados a gran escala, es ciertamente una importante causa de enfermedades en los países menos desarrollados. Wolf asegura que más de 1.000 millones de personas carecen de acceso a fuentes de agua potable, que más de 3.000 millones no tienen acceso a instalaciones de saneamiento seguras, y que más de cinco millones de personas mueren cada año debido a enfermedades relacionadas con el agua y la falta de saneamiento (Wolf, 1999b: 1). A pesar de que estas cifras son estimaciones, sirven para indicar que la pérdida de vidas producidas por este tipo de “desastres medioambientales lentos” es por mucho más alta que las muertes derivadas de la guerra. Sólo las guerras de gran escala, como las dos Guerras Mundiales, pueden acumular cifras similares. Aparte de sus efectos directos en la salud humana, la escasez de agua constituye una gran amenaza para la seguridad alimentaria de las regiones secas que son demasiados pobres para compensar la escasez de productos agrícolas con la importación de comida.

58. Véase también el *Center for the Defense of Free Enterprise* (<http://www.cdf.org/ecoterror.htm>); y, para contrastar con una posición de uno de los grupos radicales, véase *Animal Liberation Front*, (<http://www.animaliberationfront.com>).

59. Para un resumen y una crítica del debate, véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2001); y, Nordås y Gleditsch (2005). Para otros documentos que tratan de poner el debate en un terreno menos especulativo, al relacionar los conflictos internos con los cambios en la lluvia y otros factores medioambientales que podrían ocurrir a causa del cambio climático, véase (<http://www.cicero.uio.no/humsec>).

Pese a que en la actualidad, la escasez de agua potable y la falta de instalaciones de saneamiento adecuadas podrían ser los problemas medioambientales más importantes, existen muchos otros problemas que también plantean importantes riesgos a la seguridad humana. Los vertidos químicos ocurridos accidentalmente en 1984 en una fábrica en Bhopal, India, provocaron la muerte de más de dos mil personas, y dejaron a miles de personas con secuelas y problemas de salud permanentes. El informe del *World Disasters Report* estima que entre 1994 y 2004, más de noventa mil personas murieron a causa de “desastres tecnológicos” (IFRC, 1995: 203). Además de las muertes directas que dichos desastres causan, tales accidentes afectan el futuro de las condiciones de vida en tales áreas⁶⁰. La desaparición parcial del Mar de Aral, uno de los desastres medioambientales producidos por el ser humano más dramáticos, está afectando seriamente las vidas de miles de personas. Como señalan Murray Feshbach y Albert Friendly, este es sólo uno de una serie de catástrofes medioambientales producidos por las políticas soviéticas que priorizaron el desarrollo industrial a costa del medioambiente, con poca consideración hacia la vida humana (Feshbach y Friendly, 1992). Vaclav Smil se ha expresado en términos similares al analizar las políticas medioambientales chinas (Smil, 1993). En definitiva, los problemas medioambientales pueden exponer a los seres humanos a riesgos muy serios, aun en aquellos casos en los que no conduzcan a conflictos armados, sean dentro o entre los Estados. Ciertamente, las acciones de la guerra también suponen un importante impacto medioambiental a largo plazo, el cual puede provocar la muerte de muchas vidas. Los bombardeos nucleares en Hiroshima y Nagasaki en 1945 son ejemplos claros de esto.

Varias enfermedades infecciosas, como el VIH y el sida, el Ébola, y la gripe “aviar”, colocan a estos desastres humanos en el mismo nivel destructivo que las guerras. Una pandemia —es decir, un brote global de un nuevo tipo o subtipo de enfermedad— difiere de las epidemias que habían circulado anteriormente. La gripe “española” de 1918-1919 mató a casi cincuenta millones de personas en todo el mundo. La gripe “asiática” (1957-1958), y la gripe de “Hong Kong” (1968-1969), también mataron a mucha gente, pero menos que la gripe “española”⁶¹. A pesar de los progresos alcanzados en ralentizar los efectos del virus del VIH, el sida continúa siendo una de las causas de muerte más importantes en el mundo. En Estados Unidos, el número de muertes causadas por el sida acumuladas hasta 2003 es similar a las muertes causadas por la gripe “española”⁶². Ignorando las distintas teorías de la conspiración sobre los orígenes del sida, existe poca evidencia empírica sobre los efectos netos que tiene la actividad humana sobre tales desastres. La globalización de la economía, y el incremento de la movilidad humana, probablemente han facilitado y acelerado la transmisión de tales enfermedades. Sin embargo, a la par con estos fenómenos, están el progreso económico y la globalización de los servicios de salud que han ayudado a crear mejores respuestas. Existe, por otra parte, mucha evidencia sobre los efectos dañinos que la guerra tiene sobre la salud (Ghobarah, Huth y Russett, 2003: 189-202).

60. Para una discusión sobre tales accidentes, y sobre cómo son alentados por la guerra, o la preparación para la guerra, véase Westing (1990).

61. Véase *Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health and Human Services*, (<http://www.cdc.gov/flu/index.htm>).

62. Véase *Centers for Disease Control and Prevention*, (<http://www.cdc.gov/hic/stats.htm#ddaids>).

Desde esta perspectiva, las preocupaciones de seguridad tradicional, tales como los conflictos armados, interactúan con una agenda de seguridad humana más amplia.

Los desastres naturales son tan efectivos en la toma de vidas como la guerra. El *tsunami* del Océano Indico de diciembre de 2004 mató a más de 225.000 personas⁶³. Entre 1995-2004, los desastres naturales mataron a más de 800.000 personas. Esto excede por mucho a las muertes causadas en *batallas* ocurridas en el mismo periodo, pero es menor a las muertes totales relacionadas con la *guerra*⁶⁴ (Lacina y Gleditsch, 2005: 145-166). Aunque los desastres naturales masivos son poco comunes, una erupción volcánica de gran magnitud o el impacto de meteoritos tienen el potencial de matar a millones de personas. Estos grandes desastres, como las pandemias, son parte de nuestro peligroso medioambiente. La gran cuestión para la formulación de políticas medioambientales es si las actividades humanas, como el cambio climático provocado por el ser humano, aumentan los desastres naturales. El Panel de Alto Nivel para las Amenazas, Retos y Cambios interpreta el “dramático incremento de los grandes desastres ocurridos en los últimos cincuenta años” como evidencia de cómo la degradación medioambiental multiplica el potencial destructivo de los catástrofes naturales; no obstante, esta valoración sigue siendo objeto de debate (Naciones Unidas, 2004a).

LA INSEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL COMO EROSIÓN DE LA “CAPACIDAD DE CARGA”

La degradación medioambiental no es un fenómeno nuevo. Lo anterior resulta obvio para cualquiera que haya leído, por ejemplo, sobre las condiciones de los desagües callejeros de la Roma antigua o las condiciones de las ciudades industriales del siglo XIX de Inglaterra. Sin embargo, hoy hay una preocupación por el medioambiente mucho más grande. Consecuentemente, existe la sensación de que con los actuales niveles de consumo se está colocando al planeta bajo presiones sin precedentes.

Se podrían citar muchos ejemplos de cómo los daños medioambientales infligidos a la naturaleza tienen efectos de largo plazo más o menos permanentes. En este sentido, es poco probable que la meseta central de España o las tierras altas de Escocia recuperen los bosques destruidos por la industria de la construcción de barcos o por el pastoreo. Si las previsiones y las cifras pesimistas sobre la extinción anual de especies animales⁶⁵ son medianamente correctas, la humanidad está expuesta a perder no solo el valor estético de una gran variedad de especies exóticas, sino que también perderá variaciones genéticas que podrían ser muy valiosas para la investigación médica.

63. Datos obtenidos de la base de datos de EM-DAT, registrados por el *Center for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED), (http://www/em-dat.et/figures_2004htm). El informe *World Disasters Report 2005*, registró las mismas cifras. Wikipedia tiene 275.000 registradas (http://en.wikipedia.org/wiki/2004_Indian_Ocean_earthquake).

64. Datos disponibles en (<http://www.prio.no/cscw/cross/battledeaths>).

65. Norman Myers señala que la pérdida anual de las especies animales ronda los miles. Por otra parte, Julian Simon y Bjørn Lomborg señalan que se documentan muy pocos casos de extinción. Véase Myers y Simon (1994 y 2001).

El cambio climático representa el problema más serio para el futuro de la sostenibilidad de la civilización humana. Si el nivel del mar se eleva en más de dos metros, o si se revierte la Corriente del Golfo, por mencionar dos escenarios dramáticos, la vida sería prácticamente imposible en las zonas bajas de Bangladesh o en las islas Maldivas, así como en el Norte de Europa. Los llamados “cornucopianos”, subrayan el fracaso de las predicciones negativas del pasado, tales como las advertencias sobre la hambruna global hechas por biólogos como Paul Ehrlich, o por ecologistas como Lester Brown (Ehrlich, 1968; Brown 1995). Las previsiones negativas, aun y cuando en el futuro no se cumplan, tienen mayor difusión, que las lentas pero constantes mejoras logradas en la productividad agrícola registradas por la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación, o, que las cifras alentadoras sobre la reducción de la tasa de crecimiento demográfico mundial (FAO, sin fecha). Las predicciones de desastres futuros no pueden ser ignoradas, pero tampoco deberían ser admitidas sin un escrutinio crítico.

LAS CONDICIONES DE LA INSEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL

Los factores relacionados con los recursos y el medioambiente juegan sin duda un papel importante en la generación de la inseguridad humana; esto, pese a que la fuerza de su influencia sigue siendo motivo de debate. Por otra parte, cabe señalar que los efectos medioambientales también son afectados por otros factores asociados con la inseguridad. En virtud de lo anterior, los factores vinculados a los recursos y el medioambiente deben ser considerados como parte de una perspectiva multidimensional de los conflictos armados. Las siguientes cuatro secciones centran su atención en algunos de estos factores, los cuales deberían formar parte de dicha perspectiva amplia y multidimensional⁶⁶.

La política

La política democrática puede influir la relación existente entre el medioambiente y el conflicto mediante sus políticas y prácticas medioambientales, o bien, por la manera en que gestiona los conflictos medioambientales.

Los gobiernos democráticos consolidados tienden a fijar políticas medioambientales más avanzadas⁶⁷. Las democracias tienden a ser más abiertas a la prueba y el error, son más sensibles a las víctimas de la degradación medioambiental, tienden a participar más en las organizaciones internacionales y tienden a tomar parte en acuerdos que buscan atenuar los problemas medioambientales. Los activistas ecológicos de los Estados democráticos frecuentemente tienen importantes desacuerdos con las políticas medioambientales de sus países. Estas quejas forman una parte esencial de los procesos políticos de

66. Las ideas discutidas en la próxima sección están desarrolladas con más profundidad en Gleditsch (1997: 91-106).

67. Véase Gleditsch y Otto (2002: 45-79); y, Payne (1995: 41-55). Para una perspectiva diferente, véase Midlarsky (1998: 341-361); y, Neumayer (2002: 101-112).

las democracias. Este aspecto brilló por su ausencia en los grandes desastres ecológicos causados por las políticas de la Unión Soviética y la China comunista, ejecutadas sin consideración alguna del bienestar de sus ciudadanos y sin tener que rendir cuentas debido a la ausencia de una oposición organizada. En las democracias es menos probable que los problemas medioambientales se deterioren al grado que el estallido de un conflicto armado sea un riesgo real.

La relación entre la degradación medioambiental y el conflicto también es influida por la llamada “paz democrática” (Gleditsch y Hegre, 1997: 283-310). Las democracias raramente luchan las unas contra las otras, aun a niveles bajos de violencia. Inclusive conflictos menores, como las “guerras del bacalao” o las “guerras del rodaballo”, entre otros conflictos pesqueros de América del Norte, son causa de gran vergüenza entre las democracias involucradas. Consecuentemente, los Estados involucrados hacen todo lo posible por resolver los problemas antes de que estalle la violencia. Si las democracias raramente luchan entre ellas, es poco probable que incurran a la guerra por intereses medioambientales. Además, las democracias raramente experimentan niveles altos de violencia contra sus gobiernos, sea cual sea la razón; por tanto, resulta poco probable que los conflictos internos por los recursos o por cuestiones medioambientales sean gestionados de forma diferente (Hegre, Ellingsen, Gleditsch y Gates, 2001: 17-33).

Economía

El desarrollo económico influye el comportamiento medioambiental en dos maneras. Primera, la riqueza tiene un efecto fuerte sobre la sostenibilidad medioambiental. El progreso económico en general, y la industrialización en particular, está íntimamente asociado con condiciones laborales insalubres, la lluvia ácida, y, la contaminación del aire y del agua. Lo anterior podría llevar a que muchos ecologistas concluyan que el desarrollo económico, y el capitalismo en particular, sea intrínsecamente dañino para el medioambiente. Esto, en sintonía con la formula IPAT (*Impact, Population, Affluence, Technology*), según la cual, y por definición, el impacto ambiental es equivalente al producto de la población, la opulencia y la tecnología⁶⁸.

Sin embargo, en las fases avanzadas de la industrialización, y más aún en las sociedades posindustriales, este fenómeno puede ser revertido. Una sociedad rica puede invertir en nuevas tecnologías que limpien la contaminación producida por las industrias y la agricultura, así como los demás desechos. Por otra parte, tales sociedades tienden a valorar más los recursos humanos y procurar evitar la muerte e inhabilitación de los más educados de sus fuerzas laborales. En las economías más desarrolladas, una amplia gama de indicadores de la degradación medioambiental, tales como la falta de agua limpia, medidas sanitarias, la deforestación, y la contaminación de las ciudades, han empezado a disminuir debido al desarrollo económico que se ha logrado. Muchas de las causas de la degradación

68. Sin embargo, si *A* (opulencia / *affluence*) se aproxima mediante el ratio PIB/cap, y *T* (tecnología) mediante *I* (impacto)/PIB, entonces la formula IPAT quedará reducida a una simple tautología, véase Roca (2002: 1-2).

medioambiental generalmente son problemas relacionados con la pobreza. Lo anterior, a pesar de la relación que establece el informe de la Comisión Brundtland, el cual identifica la insostenibilidad medioambiental con la eliminación de la pobreza; aunque se podría decir que tal afirmación es más política que empírica (Brundtland *et al.*, 1988). Los tres problemas analizados por Hauge y Ellingsen —la deforestación, la erosión de los suelos y la falta de agua potable—, están muy relacionados con el desarrollo económico. Sus estudios concluyen que mientras más alto sea el desarrollo económico, más bajo será el grado de la deterioración medioambiental (Hauge y Ellingsen, 1998: 299-317). Las primeras etapas de la industrialización, en donde el crecimiento económico prima sobre otras consideraciones, se caracterizan por múltiples problemas, como la contaminación urbana e industrial. Lo anterior conduce al establecimiento de una relación en forma de una “U” invertida entre el desarrollo económico y la degradación medioambiental, conocida como la curva medioambiental de Kuznets (EKC, en inglés) (Cole, 2003: 557-580). Otros problemas medioambientales, como la emisión del CO₂ y otros gases de invernadero, continúa aumentando con el desarrollo económico. Pese al cúmulo de evidencia científica, estos problemas no han sido plenamente reconocidos como verdaderos problemas medioambientales. Si se quiere resolver el problema del CO₂ mediante su extracción y almacenamiento es muy probable que la solución aplicada provenga de los países más desarrollados mediante el uso de tecnologías nuevas de alto coste.

A primera vista, los desastres medioambientales que generalmente son considerados como producto de las malas condiciones económicas, realmente son el resultado de malas políticas y decisiones económicas. Al analizar el caso de la India, Amartya Sen apunta que pese a las constantes pérdidas de cultivos y la inanición endémica, la India no ha sufrido grandes hambrunas desde su independencia (Sen, 1994: 31-37). Sen atribuye esto a las políticas del Gobierno de la India que opera bajo las limitaciones de la democracia y la prensa libre. Estas restricciones eran mucho más débiles bajo el Gobierno colonial, cuando la India sufrió varias hambrunas grandes. De la misma forma, el Gobierno chino fue incapaz, o se mostró indispuerto para prevenir el desastre agrícola causado por su política conocida como el “Gran Salto Adelante” de 1958-1960, la cual resultó en la muerte de decenas de millones de personas. La hambruna ocurrida recientemente en Corea del Norte no es resultado de una desgracia medioambiental, sino de una política económica errada. Sin embargo, la política económica es incapaz de suministrar soluciones de corto plazo a los problemas de la pobreza, desnutrición y de salud. Para resolver estos problemas se requiere de crecimiento económico sostenido y del progreso tecnológico.

El desarrollo económico tiende a limitar el comportamiento violento en los conflictos medioambientales, ya que los conflictos armados, sean interestatales o intraestatales, disminuyen las posibilidades para generar riqueza (Hegre, 2000: 5-30; y, Hegre *et al.*, 2001). Los grupos e individuos más ricos podrían perder mucho si estalla la guerra. Si la riqueza es amplia y está bien distribuida, es probable que disuada el uso generalizado de la violencia. Los países más desarrollados tienden a tener una gran dependencia en el comercio internacional, consecuentemente, el comercio tiende a promover relaciones pacíficas; este fenómeno es comúnmente conocido como la “paz liberal” (Russett y Oneal, 2001).

Factores culturales

Muchos Estados están divididos en grupos étnicos y/o religiosos que luchan por el control del Estado (o para separarse del él). Varios estudios han encontrado que el predominio étnico, o la polarización, son factores que generan conflictos internos (Ellingsen, 2000: 228-249; y, Reynal-Querol, 2002: 29-54). La mayoría de los casos estudiados por Homer-Dixon y sus colegas (Chiapas, Sudáfrica, Ruanda y Gaza) se centran en sociedades altamente divididas o segregadas. Pese a que es factible que los factores medioambientales hayan contribuido al conflicto en Sudáfrica, Valery Percival y Homer-Dixon reconocen que es imposible pasar por alto las cuestiones étnicas del conflicto; los colonos blancos trataron a los africanos como seres de menor rango (Percival y Homer-Dixon, 1998: 279-298). En aquellas comunidades donde los distintos grupos étnicos cooperan entre sí, las probabilidades de soluciones negociadas y compartidas a los problemas medioambientales son altas.

El historial del conflicto

Uno de los factores más fuertes a considerar en el análisis de los conflictos armados, tanto internos como externos, es el historial propio del conflicto (Raknerud y Hegre, 1997: 385-404; y, Hegre *et al.*, 2001). Los conflictos armados pueden tener grandes efectos destructivos sobre el medioambiente, tal como se ha visto en Vietnam, Afganistán, y en otros escenarios de conflicto (Westing, 1985; y, Westing, 1990). La destrucción humana y material del medioambiente a gran escala tiende a incrementar la escasez de los recursos, a tal grado que el estallido de un conflicto violento a causa de la escasez se vuelve una posibilidad real. El bombardeo intenso y la defoliación ocurrida en Vietnam causaron considerables daños a los bosques y a las tierras cultivables. Los Estados golpeados por la guerra corren el riesgo de caer en los ciclos viciosos de la pobreza, del autoritarismo, de la degradación medioambiental, y de la violencia. La guerra conduce a la degradación medioambiental, la cual a su vez —combinada con la debilidad institucional Estatal y la pobreza— alimenta la continuación del conflicto.

CAMBIO MEDIOAMBIENTAL Y LA ESCASEZ DE LOS RECURSOS

El cambio medioambiental avanza como resultado de procesos que aún están fuera del control del ser humano. El planeta ha pasado por ciclos el calentamiento y enfriamiento global mucho antes de que la actividad humana se convirtiera en tan dominante y generalizada que pudiera influir tales ciclos.

En el seno del debate medioambiental, los pesimistas neo-Maltusianos chocan frecuentemente con los profetas cornucopianos del optimismo medioambiental⁶⁹. “El planeta es rico”.

69. Para una confrontación directa, véase Myers y Simon (1994); para una reciente interpretación, en términos maltusianos, sobre el debate medioambiental véase Ohlsson (1999).

“Si hay pobreza, es debido a la traición humana”, escribió en 1930 el poeta noruego Nordahl Grieg, en un momento en el cual los socialistas aún se apoyaban en el optimismo tecnológico. Hoy en día, los ecologistas radicales pintan la imagen del planeta como una “nave espacial”, fuente de limitados recursos que el capitalismo está malgastando. El *bestseller* internacional, *The Limits to Growth*, es un buen ejemplo de lo anterior, al predecir la escasez de determinados minerales estratégicos y de otras materias primas (Meadows *et al.*, 1972). Georg Borgström y otros tomaron una posición similar al predecir la escasez mundial de alimentos (Borgström, 1972). Más recientemente, Brown subrayó la crisis que podría ocurrir cuando China se consolide como un país rico y sus ciudadanos adopten las costumbres alimenticias del Occidente (Brown, 1995). Por otra parte, escritores como John Maddox, Julian Simon y Bjørn Lomborg han argumentado que las mejoras tecnológicas y el ingenio humano continuarán y permitirán que la humanidad supere la escasez material, particularmente si se hace uso de los mecanismos del mercado para fijar los precios adecuados para los recursos escasos (Maddox, 1972; Simon, 1996; y, Lomborg, 2001). A mediados de la década de los setenta la crisis del petróleo era vista como la precursora de una serie de crisis que afectarían otros recursos como el cobre. En la actualidad, los ecologistas optimistas señalan que la mayoría de estos minerales están disponibles en cantidades abundantes, que los precios de las materias primas han estado disminuyendo, y que por tanto, los países en vías de desarrollo dependientes en las exportaciones de materias primas (tal como Zambia, en el caso del cobre) han sentido los efectos negativos. La mayoría de los expertos en materia de agricultura, ya sea que estén asociados con la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (FAO, sin fecha) o con institutos internacionales de investigación agrícola (tales como aquellos reunidos en el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) del Banco Mundial, tienen una visión relativamente optimista respecto a la capacidad global productiva del sector agrícola. Las actuales proyecciones de crecimiento demográfico de las Naciones Unidas no exceden las capacidades para alimentar la población mundial, aun con la tecnología agrícola disponible.

Este debate tiene implicaciones obvias para los conflictos armados. Si los optimistas están en lo correcto no hay escasez de recursos, y por consiguiente, las predicciones sobre la lucha por los recursos son poco probables. Por otro lado, si los pesimistas están en lo correcto, estamos desgastando las capacidades del medioambiente y nuestro uso de los recursos ha sobrepasado los niveles de sostenibilidad. Si este es el caso, se podría esperar que la competición por los recursos se volviera más intensa, a tal grado que eventualmente se podría llegar a pasar por alto las normas del comportamiento no-violento, inclusive dentro y entre las democracias.

Los ecologistas optimistas parecen ser quienes llevan la delantera en el debate sobre el volumen total de los recursos globales. No obstante, para efectos del análisis del comportamiento del conflicto, la disponibilidad de los recursos se vuelve una cuestión clave. Mientras que los recursos globales podrían ser abundantes, los recursos locales podrían no ser suficientes. En otras palabras, la clave para evitar la escasez grave y recurrente de los recursos, está en la distribución de los mismos, tanto dentro, como entre los Estados. Esto conduce de nuevo a las cuestiones relativas a las estructuras económicas y políticas. Si la gente no puede comprar alimentos o acceder a bienes básicos, o si las estructuras políticas autoritarias les impiden hacer uso de los recursos disponibles, la mencionada abundancia servirá de poco. En tales casos, las

hambrunas serán vastas. Miles de personas continuarán muriendo a causa de la falta de agua potable, mientras que otros estarán bebiendo agua embotellada al precio de 1.000 dólares por metro cúbico (Beaumont, 1997).

¿ESCASEZ, O UNA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS?

Muchos economistas sostienen que la guerra civil es fruto no del sufrimiento real o percibido, sino del oportunismo geográfico y económico (Collier y Hoeffler, 2004: 563-595; y, Ross, 2004: 483-496). Esta perspectiva considera que los recursos son importantes factores dentro de un conflicto, pero “voltea de cabeza” la perspectiva neo-Maltusiana, al señalar que la abundancia de los recursos naturales crea obstáculos y no estimula el crecimiento, creando estímulos adicionales para el autoritarismo. La acumulación por medio del desarrollo económico tiende a estar asociada con el desarrollo de las instituciones democráticas. Sin embargo, los países cuya riqueza ha sido fruto del petróleo y de otras materias primas, particularmente en el Norte de África y en el Medio Oriente, tienden a estar más retrasados en el desarrollo de sus instituciones políticas que otros países del mismo nivel económico. La abundancia de los recursos también podría conducir al conflicto, en parte, debido a estructuras políticas obsoletas, pero también porque los grupos rebeldes o de oposición podrían obtener el control de los recursos y utilizarlos para financiar sus movimientos. Lo anterior queda bien ilustrado en el contrabando de diamantes en Angola, o en Colombia y Perú, donde los rebeldes han financiado sus actividades con las drogas.

Para medir la dependencia que un Estado tiene en sus recursos naturales, y así estudiar el oportunismo económico de la guerra civil, generalmente se ha optado por observar las exportaciones de los productos primarios como proporción del PIB; sin embargo, esta forma de medición ha sido criticada ya que no distingue entre los recursos susceptibles de ser saqueados y los que no lo son (Fearon, 2005: 483-507). Otros estudios sobre determinados recursos susceptibles de ser saqueados —como el petróleo, la madera o los diamantes— ofrecen resultados desiguales (Lujala, Gleditsch y Gilmore, 2005: 538-563)⁷⁰. Tal parece que las grandes exportaciones de petróleo están vinculadas con el comienzo de guerras intraestatales, y lo mismo se puede apreciar con los diamantes tras el fin de la Guerra Fría.

EL PAPEL DE LA PRESIÓN POBLACIONAL

El alto consumo de los recursos, combinado con el rápido crecimiento de la población, son los dos pilares de los escenarios neo-Maltusianos sobre la escasez de los recursos del futuro. ¿Estará aumentando la presión demográfica? La proyección revisada de las Naciones Unidas de 2004 sobre el crecimiento de la población, indica que el año 2150 la población total mundial alcanzará los 9.000 millones, menos de lo estimado por proyecciones anteriores (Naciones Uni-

70. Datos disponibles en (<http://www.prio.no/cwp/datasets.asp>).

das, 2004b). Aun en el escenario de alta población, el cual es poco considerado, la proyección de población para 2150 sería inferior a los 17.000 millones de habitantes. Aun así, esta proyección está por debajo de lo que muchos especialistas en alimentos consideran que es el potencial global a largo plazo para la producción de alimentos. La razón por la cual las proyecciones sobre la población global están siendo revisadas con tendencias a la baja, se debe a que muchos países en vías de desarrollo han reducido su tasa de fertilidad mucho más rápido de lo que se había proyectado. En 1995, al menos el 44% de la población del mundo vivía en países donde la tasa de fertilidad estaba por debajo del nivel de crecimiento (es decir, 2,1 niños/niñas por mujer). Los países islámicos y africanos (a pesar del sida), continuarán por un tiempo más teniendo un alto crecimiento en sus poblaciones; no obstante, el fantasma de la sobrepoblación global ha desaparecido —en gran parte— del debate. La preocupación se centra en determinados países del “Tercer” Mundo que combinan altas tasas de crecimiento demográfico con pocas perspectivas para el desarrollo. En el resto del mundo, la preocupación principal gira en torno al envejecimiento de la población.

Existen relativamente pocos estudios sistemáticos sobre la influencia que tiene la presión poblacional sobre los conflictos violentos. Henrik Urdal considera que la hipótesis neo-Maltusiana tiene pocas bases para relacionar la densidad poblacional y la escasez de tierras con el conflicto interno, pero sí encuentra un efecto limitado en la combinación de una alta tasa de crecimiento poblacional con la escasez de la tierra (Urdal, 2005: 417-434). En términos similares, Jaroslav Tir y Paul Dile no han encontrado una relación significativa entre la densidad poblacional y el conflicto interestatal; pero el crecimiento poblacional sí tiene un efecto modesto sobre los conflictos de naturaleza interestatal (Tir y Dile, 1998: 319-339). Existe poca o nada de evidencia de que el crecimiento poblacional incrementa la probabilidad de que los Estados inicien un conflicto o que lo escalen a la categoría de guerra. Estas conclusiones respaldan la noción de que en el futuro la presión poblacional no será un factor global de peso en los conflictos, aunque sí lo sea en algunas regiones específicas. Urdal considera que los *youth bulges* (“bolsas” juveniles) están asociados con el conflicto interno, aunque esto es más un problema de distribución que uno relacionado con la disponibilidad de los recursos (Urdal, 2006).

Aun y cuando no sea probable que la presión poblacional tenga una gran influencia en los conflictos armados en el ámbito global, podría ser un estimulante importante en determinados conflictos en zonas muy pobres, especialmente en aquellas donde exista la competición por los recursos entre distintos grupos étnicos. Sin embargo, Ester Boserup concluye en su libro que el crecimiento poblacional estimula innovaciones y reformas en la agricultura. La tesis de Boserup contradice el argumento neo-Maltusiano, el cual sostiene que la productividad agrícola determina la tasa del crecimiento de la población. La tesis de Boserup tiene importantes implicaciones para el desarrollo económico, y, potencialmente también para la paz (Boserup, 1965).

Algunos, académicos, extrapolando las observaciones y las conclusiones de estudios sobre ratas y otros animales en espacios muy reducidos y atestados, prevén fricciones y conflictos entre seres humanos viviendo en condiciones similares. No obstante, para que tales estudios sean relevantes, la densidad en la población tendría que ser mucho más alta, y la libertad de movimiento mucho más baja de lo común en la mayoría de los asentamientos humanos. Ciertamente, la mayoría de los Estados “atestados” del mundo, como las ciudades-estado de Singa-

pur u Hong Kong, son bastante pacíficos, tanto en el ámbito interno como el externo, al menos en lo que a conflictos de grupo se refiere. Conflictos individuales, como el crimen, tiende a ser más elevados en las zonas urbanas, aunque esto se debe más a las oportunidades y al anonimato propio de las ciudades que a conflictos vinculados a los recursos. De hecho, el crimen violento parece acomodarse mejor al “modelo de la oportunidad” del conflicto, que al “modelo de la carencia y sufrimiento” (Neumayer, 2005: 101-112).

COOPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Generalmente, la inseguridad medioambiental no implica eventos dramáticos como la lucha armada, grandes hambrunas o la degradación medioambiental grave y seria. La mayoría de los problemas medioambientales y de recursos tienden a ser resueltos por reformas graduales y por medios pacíficos de resolución de conflictos. Ciertamente, un determinado conflicto podría estimular mayor colaboración para así regular el uso del recurso objeto de la contienda. Por ejemplo, el “enorme” proceso de privatización de los territorios marítimos que culminó con la Convención del Derecho del Mar, transcurrió de manera pacífica (Bailey, 1997: 222). Wolf argumenta que mientras que las “guerras por el agua” son poco comunes, la cooperación por su uso compartido es bastante común. Wolf tiene registrados unos 3.600 tratados sobre el agua celebrados desde el año 805, de los cuales la mayoría versan sobre derechos de navegación⁷¹ (Wolf, 1999a; y, Wolf, 1999c). Algunos de los principales ríos internacionales, tales como el Rin, el Danubio y el Mekong, cuentan con comisiones fluviales que funcionan como foro para la discusión y la resolución de los conflictos entre los Estados fluviales. Inclusive en la región del Medio Oriente, donde hubo varias guerras durante los años de la Guerra Fría, se ha podido llegar a acuerdos sobre el uso del agua (Longeran, 1997). A inicios de la década de los sesenta, justo en medio de la Guerra Fría, Noruega y la Unión Soviética pudieron llegar a un gran acuerdo para la explotación conjunta de río Pasvik para la generación de energía hidroeléctrica. Aparte de la frontera turco-soviética, la frontera entre la Unión Soviética y Noruega era el único lugar donde un Estado miembro de la OTAN compartiera frontera con la Unión Soviética.

¿INSEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL?

Pocos conflictos, si es que los hay, pueden ser catalogados exclusivamente en torno a una causa, como “conflictos medioambientales” o “conflictos étnicos”. Los conflictos siempre están relacionados y compuestos por varias dimensiones, la influencia que tiene una dimensión generalmente es afectada por la influencia de otra. Las dimensiones medioambientales y de los recursos juega un papel en los conflictos, no obstante, la relación entre estas dimensiones y el conflicto armado generalmente está influida por los factores políticos, económicos y culturales del conflicto. En muchos casos, la degradación medioambiental bien podría ser vista como

71. Datos disponibles en (<http://terra.geo.orst.edu/users.tfdd/>).

una variable que interviene entre la pobreza y la falta de gobernabilidad, por una parte, y el conflicto armado, por otra. En este sentido, en vez de ser vista como la causa de los males del planeta, la degradación medioambiental podría ser vista como síntoma de que algo no está funcionando correctamente.

Para aquellos que formulan y diseñan las políticas, así como las ONG y los activistas de las comunidades de base, la cuestión clave es saber en qué punto de la “cadena causal” se debe intervenir para mejorar el estado de las cosas. Las instituciones políticas podrían actuar de manera efectiva mediante intervenciones de corto plazo, ya que este tipo de intervenciones pueden ser modificadas rápidamente. Sin embargo, a largo plazo, avanzar de la pobreza a la riqueza, es probablemente la manera más efectiva para mejorar todas las dimensiones de la seguridad humana. Desde esta perspectiva, la función más importante de los indicadores medioambientales es que pueden servir como un “sistema” de alerta temprana, que ciertamente tendrán más relevancia en un mundo caracterizado por una creciente conciencia medioambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badolato, E. V. (1991), "Environmental Terrorism—A Case Study" en *Terrorism* 14, no. 4.
- Bächler, G. (1999), *Violence through Environmental Discrimination*. Kluwer Academic. Dordrecht.
- Bailey, J. (1997), "States, Stocks, and Sovereignty: High Seas Fishing and the Expansion of State Sovereignty" en *Conflict and the Environment*. Ed. Gleditsch, N. P. Academic Kluwer. Dordrecht. pp. 215–234.
- Barnett, J., (2003), "Security and Climate Change" en *Global Environmental Change* 13, no. 1. pp. 7–17.
- Beaumont, B. (1997), "Water and Armed Conflict in the Middle East—Fantasy or Reality?" en *Conflict and the Environment*. Ed. Gleditsch, N. P. Academic Kluwer. Dordrecht.
- Binningsbø, H. M., de Soysa, I., y N. P. Gleditsch (2006), "Green Giant, or Straw Man? Environmental Pressure and Civil Conflict, 1961–99". (documento preparado para la 47^{va} Convención Anual de la *International Studies Association*). San Diego. 22–25 de marzo.
- Borgström, G. (1972), *The Hungry Planet: The Modern World at the Edge of Famine*. 2da. ed. Macmillan. Nueva York.
- Boserup, E. (1965), *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. Allen and Unwin. Londres.
- Brecher, M. y J. Wilkenfeld (1997), *A Study of Crisis*. University of Michigan Press. Ann Arbor.
- Bremer, S. (1992), "Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816–1965" en *Journal of Conflict Resolution* 36, no. 2. pp. 309–341.
- Brown, L. (1995), *Who Will Feed China? Wake-Up Call for a Small Planet*. Environmental Alert Series. World Watch Institute. Washington, D.C.
- Brundtland, G. H, *et al.* (1988), *Our Common Future*. Oxford University Press. Nueva York.
- Buhaug, H. y Gleditsch, N. P. (2006), "The Death of Distance? The Globalization of Armed Conflict" en *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*. Eds. Kahler, M. y B. F. Walter. Cambridge University Press. Cambridge.
- Buzan, B., O. Wæver, y J. de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner. Boulder.
- Cole, M. A. (2003), "Development, Trade, and the Environment: How Robust Is the Environmental Kuznets Curve?" en *Environment and Development Economics* 8, no. 4. pp. 557–580.
- Collier, P. y A. Hoeffler (2004), "Greed and Grievance in Civil War?" *Oxford Economic Papers* 56, no. 4. pp. 563–595.
- de Soysa, I. (2000), "Ecoviolence: Shrinking Pie or Honey Pot?" en *Global Environmental Politics* 2, no. 4. pp. 1–27.
- de Soysa, I. (2002), "Paradise Is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989–99" en *Journal of Peace Research* 39, no. 4. pp. 395–416.
- de Soysa I. y N. P. Gleditsch, con M. Gibson, M. Sollenberg, y A. Westing (1999), *To Cultivate Peace: Agriculture in a World of Conflict*, PRIO Report No. 1. International Peace Research Institute y Future Harvest. Oslo y Washington, D.C. (<http://www.future-harvest.org>).
- Ehrlich, P. (1968), *The Population Bomb*. Bantam. Nueva York.

- Ellingsen, T. (2000), "Colorful Community or Ethnic Witches' Brew? Multiethnicity and Domestic Conflict During and After the Cold War" en *Journal of Conflict Resolution* 44, no. 2. pp. 228–249.
- Esty, D., *et al.* (1998), *State Failure Task Force Report: Phase II*. State Failure Task Force. Washington, D.C.
- Falkenmark, M. (1990), "Global Water Issues Confronting Humanity" en *Journal of Peace Research* 27, no. 2. pp. 177–190.
- FAO, (sin fecha), *The State of Food and Agriculture*. Food and Agriculture Organization. Roma.
- Fearon, J. D., y D. Laitin (2003), "Ethnicity, Insurgency, and Civil War" en *American Political Science Review* 97, no. 1. pp. 75–90.
- Fearon, J. D. (2005), "Primary Commodity Exports and Civil War" en *Journal of Conflict Resolution* 49, no. 4. pp. 483–507.
- Feshbach M., y A. Friendly, Jr. (1992), *Ecoicide in the USSR: Health and Nature under Siege*. Basic Books. Nueva York.
- Furlong, K., N. P. Gleditsch, y H. Hegre (2006), "Geographic Opportunity and Neomalthusian Willingness: Boundaries, Shared Rivers, and Conflict" en *International Interactions* 32, no. 1. pp. 79–108.
- Galtung, J. (1969), "Violence, Peace, and Peace Research" en *Journal of Peace Research* 6, no. 3. pp. 167–191.
- Ghobarah, H. A., P. Huth, y B. Russett (2003), "Civil Wars Kill and Maim People —Long after the Shooting Stops" en *American Political Science Review* 97, no. 2. pp. 189–202.
- Gleditsch, N. P. (1995), "Geography, Democracy, and Peace" en *International Interactions* 20, no. 4 pp. 297–323.
- Gleditsch, N. P. (1997), "Environmental Conflict and the Democratic Peace" en *Conflict and the Environment*. Ed. Gleditsch, N. P. Academic Kluwer. Dordrecht. pp. 91–106.
- Gleditsch, N. P. (1998), "Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature" en *Journal of Peace Research* 35, no. 3. pp. 381–400.
- Gleditsch, N. P. (2003), "Environmental Conflict: Neomalthusians vs. Cornucopians," en *Security and the Environment in the Mediterranean: Conceptualising Security and Environmental Conflicts*. Eds. Brauch, H. G., P. H. Liotta, A. Marquina, P. F. Rogers, y M. El-Sayed Selim. Springer Verlag. Berlin.
- Gleditsch, N. P., y B. O. Sverdrup (2002), "Democracy and the Environment" en *Human Security and the Environment: International Comparisons*. Eds. Edward A. Page and Michael Redclift. Edward Elgar. Cheltenham pp. 45–79.
- Gleditsch, N. P. y H. Hegre (1997), "Peace and Democracy: Three Levels of Analysis" en *Journal of Conflict Resolution* 41, no. 2. pp. 283–310.
- Gleditsch, N. P. y H. Urdal (2002), "Ecoviolence? Links between Population Growth, Environmental Scarcity, and Violent Conflict in Thomas Homer-Dixon's Work" en *Journal of International Affairs* 56, no. 1. pp. 283–302.
- Gleditsch, N. P. y H. Urdal (2004), "Roots of Conflict: Don't Blame Environmental Decay for the Next War" en *International Herald Tribune*. (<http://www.ihrt.com/articles/2004/11/21/opinion/ednils.html>). 22 de noviembre.

- Gleditsch, N. P., K. Furlong, H. Hegre, B. Lacina, y T. Owen (2006), "Conflicts over Shared Rivers: Resource Scarcity or Fuzzy Boundaries?" en *Political Geography*.
- Gleck, P. H. (1993), "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security" en *International. Security* 18, no. 1. pp. 79–112.
- Gleck, P. H. (2000), *The World's Water 2000–2001: The Biennial Report on Freshwater Resources*. Island Press. Washington, D.C.
- Gurr, T. R. (2000), *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*. United States Institute of Peace Press. Washington, D.C.
- Hammarström, M. (1997), "Military Conflict and Mineral Supplies: Results Relevant to Wider Resource Issues" en *Conflict and the Environment*. Ed. Gleditsch, N. P. Kluwer Academic. Dordrecht.
- Harbom, L. y P. Wallensteen (2005), "Armed Conflict and Its International Dimensions, 1946–2004" en *Journal of Peace Research* 42, no. 5. pp. 623–635.
- Hauge, W. y T. Ellingsen (1998), "Beyond Environmental Security: Causal Pathways to Conflict" en *Journal of Peace Research* 35, no. 3. pp. 299–317.
- Hegre, H. (2000), "Development and the Liberal Peace: What Does It Take to Be a Trading State?" en *Journal of Peace Research* 27, no. 1. pp. 5–30.
- Hegre, H., T. Ellingsen, N. P. Gleditsch, y S. Gates (2001), "Towards a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816–1992" en *American Political Science Review* 95, no. 1.
- Holsti, K. (1991), *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648–1989*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Homer-Dixon, T. (1999), *Environment, Scarcity, and Violence*. Princeton University Press. Princeton, N.J.
- Homer-Dixon, T. y J. Blitt, eds. (1998), *Eco-violence: Links among Environment, Population, and Security*. Rowman and Littlefield. Oxford.
- Huth, P. K. (1996), *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*. University of Michigan Press. Ann Arbor.
- IFRC (1995), *World Disasters Report*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Kumerian y Eurospan. Bloomfield y Londres.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2001), *IPCC Third Assessment Report: Climate Change 2001*. Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Ginebra y Cambridge (<http://www.ipcc.ch>).
- Jaggers, K. y T. R. Gurr (1995), "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data" en *Journal of Peace Research* 32, no. 4. pp. 469–482.
- Klare, M. (2001), *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Metropolitan. Nueva York.
- Lacina, B., y N. P. Gleditsch (2005), "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths" en *European Journal of Population* 21, no. 2. pp. 145–166.
- Lomborg, B. (2001), *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*. Cambridge University Press. Cambridge y Nueva York.

- Loneragan, S. C. (1997), "Water Resources and Conflict: Examples from the Middle East" en *Conflict and the Environment*. Ed. Gleditsch, N. P. Academia Kluwer. Dordrecht.
- Lowi, M. R. (1993), "Bridging the Divide—Transboundary Disputes and the Case of the West-Bank Water" en *International Security* 18, no. 1. pp. 113–138.
- Lujala, P., N. P. Gleditsch, y E. Gilmore (2005), "A Diamond Curse? Civil War and a Lutable Resource" en *Journal of Conflict Resolution* 49, no. 4. pp. 538–563.
- Mack, A. ed. (2005), *Human Security Report*. Oxford University Press. (<http://www.humansecurityreport.info/>).
- Maddox, J. (1972), *The Doomsday Syndrome*. McGraw-Hill. Nueva York.
- Malthus, T. R. (1992), *An Essay on the Principle of Population: Or a View of Its Past and Present Effects on Human Happiness: With an Inquiry into Our Prospects Respecting the Future Removal or Mitigation of the Evils which It Occasions* (1798, 1803). Cambridge University Press. Cambridge.
- Marvin S., (1997), "The Turbot War: Resolution of an International Fishery Dispute" en *Conflict and the Environment*. Ed. Gleditsch, N. P. Kluwer Academic. Dordrecht.
- Meadows, D. H., D. L. Meadows, J. Randers, y W. W. Behrens III (1972), *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Universe. New York.
- Midlarsky, M. (1998), "Democracy and the Environment: An Empirical Assessment" en *Journal of Peace Research* 35, no. 3. pp. 341–361.
- Myers, N. y J. Simon (1994), *Scarcity or Abundance? A Debate on the Environment*. W.W. Norton. Nueva York y Londres.
- Naciones Unidas (2004a), *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change. Nueva York.
- Naciones Unidas (2004b), *World Population to 2300*. United Nations Population Division. ST/ESA/SER.A/236. Nueva York. (<http://www.un.org/esa/population/publications/longrange2/World-Pop2300final.pdf>).
- Næss, A. (1984), "A Defense of the Deep Ecology Movement" en *Environmental Ethics* 6, no. 3.
- Neumayer, E. (2002), "Do Democracies Exhibit Stronger International Environmental Commitment? A Cross-Country Analysis" en *Journal of Peace Research* 39, no. 2.
- Neumayer, E. (2005), "Inequality and Violent Crime: Evidence from Data on Robbery and Violent Theft" en *Journal of Peace Research* 42, no. 1.
- Nordås, R, y N. P. Gleditsch (2005), "Climate Change and Conflict: Common Sense or Nonsense?" (documento presentado en el *GECHS workshop on human security and climate change*, Holmen fjordhotell. 22–23 de junio.
- Ohlsson, L. (1999), "Environment, Scarcity, and Conflict: A Study of Malthusian Concerns" Tesis Doctoral. Universidad de Göteborg. Departamento de Estudios para la Paz y el Desarrollo.

- Palme, O. et al. (1982), *Common Security: A Blueprint for Survival*. Simon and Schuster, for Independent Commission on Disarmament and Security Issues. Nueva York.
- Payne, R. A. (1995), "Freedom and the Environment," en *Journal of Democracy* 6, no. 3.
- Percival V., y T. Homer-Dixon (1998), "Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of South Africa" en *Journal of Peace Research* 35, no. 3.
- Raknerud, A. y H. Hegre (1997), "The Hazard of War: Reassessing the Evidence for the Democratic Peace" en *Journal of Peace Research* 34, no. 4. pp. 385–404.
- Reynal-Querol, M. (2000), "Ethnicity, Political Systems, and Civil Wars" en *Journal of Conflict Resolution* 46, no. 1.
- Richardson, L. F. (1960), *Statistics of Deadly Quarrels*. Eds. Q. Wright and C. C. Lienau. Pittsburgh y Chicago.
- Ross, M. (2004), "What Do We Know about Natural Resources and Civil War?" en *Journal of Peace Research* 41, no. 3.
- Roca, J. (2002), "The IPAT Formula and Its Limitations" en *Ecological Economics* 42.
- Russett, B. M. y J. R. Oneal (2001), *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. W. W. Norton. New York.
- Schwarz, D. (1998), "Environmental Terrorism: Analyzing the Concept" en *Journal of Peace Research* 35, no. 4.
- Schwartz, D., T. Deligiannis, y T. Homer-Dixon (2001), "The Environment and Violent Conflict," en *Environmental Conflict*. Ed. Diehl, P. F., y N. P. Gleditsch. Westview Press. Boulder.
- Schwartz, P. y D. Randall (2003), *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*. Environmental Media Services. Washington, D.C. (http://www.ems.org/climate/pentagon_climate_change.htm).
- Sen, A. (1994), "Liberty and Poverty: Political Rights and Economics" en *New Republic*. 10 de enero.
- Simon, J. L. (1996), *The Ultimate Resource 2*. Princeton University Press. Princeton.
- Smil, V. (1993), *China's Environmental Crisis: An Inquiry into the Limits of National Development*. Sharpe. Armonk.
- Stalley, P. (2003), "Environmental Scarcity and International Conflict" en *Conflict Management and Peace Science* 20, no. 2.
- Theisen, O. M. (2006), "Other Pathways to Conflict" (documento preparado para la 47^{va} Convención Anual de la *International Studies Association*). San Diego. 22–25 de marzo.
- Tir, J. y P. F. Diehl (1998), "Demographic Pressure and Interstate Conflict: Linking Population Growth and Density to Militarized Disputes and Wars, 1930–89" en *Journal of Peace Research* 35, no. 3.
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994*. United Nations Development Programme. Oxford University Press. Oxford and Nueva York.
- Urdal, H. (2005), "People vs. Malthus: Population Pressure, Environmental Degradation, and Armed Conflict Revisited" en *Journal of Peace Research* 42, no. 4.
- Urdal, H. (2006), "The Devil in the Demographics: The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950–2000". *International Studies Quarterly* 50.

- Vanhanen, T. (2000), "A New Dataset for Measuring Democracy, 1810–1998" en *Journal of Peace Research* 37, no. 2.
- Vasquez, J. (1993), *The War Puzzle*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Vasquez, J. (1995), "Why Do Neighbors Fight? Proximity, Interaction or Territoriality?" en *Journal of Peace Research* 32, no. 3.
- Westing, A. (1985), *Explosive Remnants of War: Mitigating the Environmental Effects*. Taylor and Francis, para el *Stockholm International Peace Research Institute*. Londres.
- Westing, A. (1989), "Environmental Component of Comprehensive Security" en *Bulletin of Peace Proposals* 20, no. 2.
- Westing, A. (1990), *Environmental Hazards of War: Releasing Dangerous Forces in an Industrialized World*. Sage (para PRIO y PNUD). Londres.
- Wolf, A. T. (1999a), "The Transboundary Freshwater Dispute Database Project" en *Water International* 24, no. 2.
- Wolf, A. T. (1999b), "Water and Human Security," en *AVISO: An Information Bulletin on Global Environmental Change and Human Security* 3.
- Wolf, A. T. (1999c), "'Water Wars' and Water Reality: Conflict and Cooperation along International Waterways" en *Environmental Change, Adaptation, and Human Security*. Ed. Steve Loneragan. Kluwer Academic. Dordrecht.
- Wolf, A. T., J. A. Natharius, J. J. Danielson, B. S. Ward, y J. K. Pender (1999), "International River Basins of the World" en *Water Resources Development* 15, no. 4. pp. 387–427.
- Wollebæk Toset, H. P., N. P. Gleditsch, y H. Hegre (2000), "Shared Rivers and Interstate Conflict" en *Political Geography* 19, no. 6 pp.971–996.
- Wright, Q. (1965), *A Study of War*. 2da. ed., con comentarios sobre la Guerra desde 1942. University of Chicago Press. Chicago.

4. Pensamiento, prácticas e iniciativas de mujeres para construir la paz. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad

CARMEN MAGALLÓN

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En las últimas décadas, las corrientes críticas feministas, a las que por su diversidad y multiplicidad hay que designar en plural, cuestionaron los enfoques androcéntricos del conocimiento, en los que no se tiene en cuenta la experiencia de las mujeres o se considera de un modo sesgado, en coherencia con una tradición que las excluyó del ámbito público. En este marco, el concepto de género se constituyó como una pieza clave sobre la que construir y reconstruir una revisión no esencialista del saber instituido.

Como todo concepto vivo, el género tiene diversas acepciones; es utilizado para designar las relaciones sociales entre los sexos, para denotar las construcciones culturales relativas a los roles considerados apropiados para mujeres y hombres o como una categoría social impuesta sobre un cuerpo sexuado. Para Scott, “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos” (Scott, 1990), como tal comprende símbolos, conceptos normativos que interpretan los símbolos, nociones políticas y referencias a las instituciones y organizaciones sociales, e identidad subjetiva; y además, “el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (Scott, 1990: 44). Según Keller “la teoría feminista ha hecho que nos diéramos cuenta cabal de que el género no es ni simplemente manifestación del sexo ni simplemente un artefacto dispensable de la cultura (...) es lo que la cultura hace del sexo, la transformación cultural de niños y niñas en hombres y mujeres adultos” (Keller, 1986: 172).

En el avance hacia un conocimiento no androcéntrico, la perspectiva de género cubre un vacío en los enfoques tradicionales de las disciplinas, ciegos respecto al sexo y sus implicaciones sociales asociadas; no sólo trata de saber qué ocurre realmente con las mujeres sino que cuestiona y revisa la versión del saber construido que, en tanto que androcéntrico, es parcial e incompleto. En una dimensión o eje que representara el avance hacia una eliminación progresiva de este sesgo en una disciplina, Sue V. Rosser (1990) propone una serie de fases que podrían aplicarse al campo de las Relaciones Internacionales bajo las siguientes formulaciones:

- Fase I: Las mujeres son invisibles, pero esta invisibilidad no se problematiza.
- Fase II: Se “añaden” las mujeres a los estudios existentes, se plantea “el problema de las mujeres”: las mujeres como grupo vulnerable.
- Fase III: Las mujeres son estudiadas desde sus diversas experiencias. Se consideran importantes las diferencias culturales, la etnia y la clase. Se empiezan a cuestionar los paradigmas dominantes.
- Fase IV: El género ya se tiene en cuenta como categoría de análisis. Se cuestiona la visión de la disciplina construida únicamente desde la experiencia del arquetipo masculino protagonista de la historia (hombre blanco, occidental de clase media), incluyendo solamente sus preguntas y sus análisis, y tomando esta parcialidad como universal.
- Fase V: Se plantea “el problema de la disciplina” en cuestión. Se trabaja bajo nuevos paradigmas que tratan de lograr la integración de la experiencia de hombres y mujeres.

La progresión de estas fases marca el tránsito señalado por la epistemóloga Sandra Harding (2004) para la eliminación de los sesgos de género: se trata de pasar del problema de las mujeres —en la ciencia, en la política, en la disciplina x—, al problema de la ciencia, la política o la disciplina x; porque el problema no es de las mujeres, sino del saber, tal como ha sido construido. En el campo de las relaciones internacionales, las perspectivas feministas han señalado carencias, subrayando que no se puede conocer y explicar cabalmente el mundo en que vivimos sin tener en cuenta la experiencia de las mujeres. No considerar a la mitad de la humanidad da como resultado una visión parcial y distorsionada del mundo, de la política y de las relaciones de poder (Youngs, 2004). La tarea no es sencilla, porque se trata de construir conocimiento desde distintos paradigmas. Tickner (1999: 3-11) habla de las dificultades para integrar o, al menos establecer, una traducción entre los lenguajes y enfoques dominantes en el estudio de las relaciones internacionales y los enfoques feministas. En este marco de dificultad, escribir situándose en un paradigma que arraiga en la experiencia de las mujeres, que es la pretensión de este texto, supone situarse, como opción, en una posición epistemológica que está fuera de la corriente principal, aunque tenga la voluntad de dialogar con ella. En este paradigma es visible la dedicación mayoritaria de las mujeres a las tareas de sostenimiento de la vida, materialidad en la que crecen capacidades y prácticas valiosas para la construcción de la paz. Pensar y proponer políticas bajo este paradigma, puede colaborar a la universalización de una racionalidad regida por la lógica de la sostenibilidad de la vida, alternativa a la lógica hoy dominante que prioriza la acumulación económica, favorece la dinámica de la avaricia por los recursos, y las economías de guerra y de pobreza crónica.

LA COOPERACIÓN EN UN CONTEXTO DE VULNERABILIDAD COMPARTIDA

En muchos lugares del mundo, la vida de cada día no es algo que pueda darse por supuesto. Donde la gente no tiene para comer o no hay medios suficientes para combatir las enfermedades, la vida es algo extremadamente vulnerable. Ser consciente de esta vulnerabilidad, y de

la interdependencia que nos ata, es un saber que se pasa por alto con gran facilidad, aunque impregna la experiencia y el quehacer cotidiano de muchos grupos humanos. En particular, la experiencia de muchas mujeres está vinculada de un modo material y simbólico a la vulnerabilidad humana, al dedicar ellas gran parte de su tiempo a afrontarla, haciéndose cargo de las personas que, como los niños y niñas, los enfermos o las personas mayores dependientes, son el ejemplo vivo de la vulnerabilidad individual. Pero la vulnerabilidad del ser humano no es sólo individual, es también grupal, y se agudiza en situaciones de pobreza y en medio de un conflicto armado.

Según Goodhand (2003), investigador de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres, no hay evidencia suficiente de que la pobreza sea la causa de los conflictos violentos, pero sí, de que la persistencia de los conflictos armados produce pobreza crónica. La pobreza es más efecto que causa de los conflictos armados. Además de pérdidas económicas, en términos de crecimiento (un 2% de pérdida de tasa de crecimiento económico anual, en el continente africano, en 2001, según datos del Banco Mundial), en las guerras internas, hoy predominantes, la mayoría de los muertos no se dan en los campos de batalla sino como consecuencia de la destrucción de los servicios básicos, falta de servicios médicos, transporte, colapso del Estado, etc. De ahí que una política de cooperación que plantee la reducción de la pobreza crónica ha de tomar en cuenta y dirigirse a la prevención de los conflictos armados y la construcción de la paz. Otra cuestión relevante es cómo se analizan las causas de los conflictos armados. Hay una tendencia a atribuir la violencia a claves internas del país, dejando de lado otras externas como la rapiña de los recursos y la dinámica de “agravios” que se generan por la política y el orden internacional de globalización económica. En este sentido, apunta Goodhand (2003), los objetivos de erradicación de la pobreza pueden chocar con las políticas públicas en otros ámbitos, haciendo inefectivos los esfuerzos de la cooperación.

Si la vulnerabilidad de los países empobrecidos radica en la pobreza, generada fundamentalmente por los conflictos armados y la rapiña global, las acciones terroristas a principios del siglo XXI mostraron el rostro de la particular vulnerabilidad de las naciones ricas. Con ellas se hizo patente lo que ya sabíamos desde siempre pero que cierta actitud de prepotencia empuja a olvidar: que la vulnerabilidad y la interdependencia alcanzan a todos, no sólo a los pobres; que son características del ser humano tanto en su vertiente individual como social, siendo diversos los caminos para mostrarlas, unos esperados y otros no, pero todos finalmente trágicos.

Aunque se nos revele de modo diverso, bajo el paradigma del hambre y la pobreza en el Sur —un Sur que no es sólo geográfico— y bajo la amenaza del terrorismo en el Norte, la vulnerabilidad es común. Precisamente porque un rasgo sobresaliente que compartimos es la interdependencia⁷², podemos caracterizar el particular momento histórico que vivimos como

72. La seguridad de los habitantes de los países ricos puede depender de la capacidad de un Estado pobre para controlar una determinada enfermedad. Los vuelos internacionales transportan 700 millones de pasajeros anuales. Puesto que la duración de la mayoría de estos vuelos es menor que el tiempo de incubación de la mayoría de enfermedades infecciosas, cualquier pasajero puede trasladar una de estas enfermedades de un país a otro. Un ejemplo concreto fue el Síndrome Respiratorio Agudo y Grave; en un período de tres meses infectó a más de ocho mil personas en treinta países, de las que setecientas murieron. Véase Mesa 2006.

de vulnerabilidad global. Ésta tiene distintas repercusiones y también diferentes niveles de lectura. Pensando en una seguridad humana para todos, la conciencia de vulnerabilidad compartida habría de llevarnos a poner en cuestión el tipo de lógica que rige el actual orden mundial, a revisar la *dinámica de la rapiña* señalada antes, a mirar y defender las culturas que *se rigen por otro tipo de lógica*, las que priorizan en su pensamiento y en sus prácticas, no la economía ni el dinero, sino la vida humana.

MUJERES, INTELIGENCIA COLECTIVA Y RECURSOS PARA AFRONTAR LA VULNERABILIDAD

Las mujeres, como los hombres, están fragmentadas, ya que su diferencia con respecto al varón se encuentra atravesada por otras diferencias, de cultura, clase, pertenencia étnica, edad... Por lo que hablar de la experiencia de las mujeres, en singular, es problemático. Las mujeres son diversas y, sus experiencias, múltiples. No obstante, a lo largo y ancho del mundo siguen compartiendo algo fundamental: ser objeto de una norma distinta a la que se aplica a los varones. Según Annas (1996), la existencia de una doble norma para las vidas de las mujeres y de los hombres produce una división de las actividades y formas de vida de unos y otras que es “fuertemente obligatoria” en las sociedades tradicionales y “débilmente obligatoria” en las sociedades liberales.

La norma correspondiente a las mujeres está marcada, a su vez, por dos rasgos estadísticamente significativos: la tradicional exclusión del ámbito público, en general, y en particular de los cuerpos armados; y la dedicación a tareas ligadas al sostenimiento de la vida humana: subsistencia, crianza y trabajo de cuidado. Todavía hoy muchas mujeres en el mundo están situadas en estas coordenadas. Al mismo tiempo, la incorporación de las mujeres a las instituciones y a la vida pública, sobre todo en las sociedades occidentales, se lleva a cabo bajo la tendencia a la universalización de los referentes masculinos. La presencia de las mujeres ha ido aumentando en los ejércitos profesionales, en los grupos armados irregulares y en los grupos terroristas. Con su participación en acciones bélicas y violentas, las mujeres muestran que no poseen una naturaleza especial que les impida comportarse como los hombres. El comportamiento de las mujeres no permite efectuar afirmaciones de carácter esencialista, caracterizadoras del conjunto de las mujeres; tampoco el de los hombres. Pero no impide constatar que estadísticamente, la mayoría de las acciones violentas que se perpetran en el mundo las cometen hombres y que las mujeres han tenido y tienen un importante protagonismo en iniciativas a favor de la paz, tanto en el pasado como en el presente.

Entre el rechazo del esencialismo de un eterno femenino y la disolución de toda identidad, entendida como mera fragmentación o irrelevancia, queda la opción de constituirse en un sujeto libre, que crece y recrea culturas específicas, fuentes potenciales de recursos para la paz. Giulia Adinolfi⁷³, pensadora italiana afincada en Barcelona, escribió y dio sentido a lo que llamó sub-

73. Giulia Adinolfi, profesora de literatura, intelectual militante del Partido Socialista Unificado de Catalunya (PSUC) en Barcelona, en la época de la dictadura, y fundadora de la revista *Mientras Tanto*, junto a Manuel Sacristán, su compañero.

culturas femeninas, distanciándose tanto de la recepción acrítica de las características atribuidas a las mujeres como de su rechazo. Habló de subculturas femeninas para denotar la pluralidad de las vidas de las mujeres, eligiendo el término cultura, y no ideología, para incorporar la materialidad de la vida cotidiana, “los usos, las costumbres, los sentimientos, las actitudes, las formas que dominan las experiencias personales...” (Adinolfi, 1980: 25). En un entorno intelectual entonces distanciado y más bien hostil a estos planteamientos Adinolfi escribió que:

Interesa analizar del mundo femenino no sólo las ideas y los mitos producidos por una cultura patriarcal; sólo una concepción muy reductiva y parcial puede reducir la compleja realidad social y cultural del mundo femenino a esos elementos, ignorando la profunda elaboración que las mujeres han hecho de ellos, como de todos los elementos de su experiencia, a lo largo de la historia (Adinolfi, 1980: 41).

Otras autoras han resaltado la importancia del trabajo de sostenimiento de la vida, para la emergencia de una racionalidad alternativa que difiere de la dominante. Sara Ruddick (1989) ha escrito que del trabajo maternal o “maternaje”⁷⁴, hecho por mujeres u hombres, emergen capacidades cognitivas, actitudes, virtudes y creencias que conforman un tipo de razón modelada por la responsabilidad y el amor, en lugar de por el distanciamiento emocional, la objetividad y la impersonalidad. La razón aún hoy dominante es una razón interesada. Sospechar de este tipo de razón es coherente cuando se ve lo frecuente y fácil que es hacer uso de ella para defender los intereses de quienes se erigen en sus paladines y, en el peor de los casos, para justificar la violencia. Sospechar de una tradición que ha pasado por alto la vulnerabilidad y dependencia del ser humano es coherente. En la tradición hegemónica, el ser humano fue concebido fundamentalmente como ser autónomo que piensa, olvidando los primeros años de vida y las etapas de enfermedad y vejez. Su corporeidad y vulnerabilidad fueron tenidas en cuenta sólo puntualmente y de manera asimétrica. Se puso el énfasis en el extremo de la muerte, en la equivalencia de ser humano con ser mortal, mientras el nacimiento y la vulnerabilidad de los primeros años fueron ignorados en su significado e importancia. En consecuencia, el trabajo de las madres, o el maternaje ejercido por hombres o mujeres, ligado al extremo de la preservación y el crecimiento de la vida en sus inicios, en la etapa de vulnerabilidad y dependencia máximas, es constantemente invisibilizado y devaluado, una devaluación escondida a menudo en una retórica ensalzadora. El maternaje exige coraje, resistencia cotidiana, persistencia, voluntad e inteligencia; algo bien distinto a ciertas imágenes blandas y sentimentales con las que de manera tópica se identifica.

La importancia del maternaje es que responde a las exigencias de un hecho biológico, la fragilidad individual, nutriendo, alimentando, haciendo crecer y entrenando para la vida, es decir, socializando; responde así a la vulnerabilidad con el cuidado⁷⁵, transformando la vulnerabilidad biológica en algo

74. Ruddick insiste en que el maternaje puede ser realizado por hombres y mujeres. Aunque ahora lo desempeñan en su mayoría las mujeres, la tendencia es a su universalización.

75. Sobre el cuidado como ética véase Comins 2003.

significativo socialmente. En un mundo de vulnerabilidad global, la inteligencia colectiva habría de orientarse hacia el aprendizaje de quienes cotidianamente la han confrontado de un modo constructivo, habría de reconocer y escuchar a quienes se han dedicado o se dedican al maternaje, por estar mejor preparados para captar y afrontar adecuadamente el sentido de la vulnerabilidad.

LAS MUJERES COMO PROTAGONISTAS DE INICIATIVAS POR LA PAZ

La relación entre mujeres, violencia y paz podemos enfocarla según dos perspectivas: una en negativo, en la que las mujeres aparecen fundamentalmente como víctimas de la violencia, como grupo vulnerable; y otra en positivo, en la que se destaca su papel como protagonistas de prácticas e iniciativas de paz, así como de una racionalidad en la que se concede una mayor centralidad al sostenimiento de la vida humana. En el ámbito de las relaciones internacionales, tanto en el plano académico como en el práctico, así como en los medios de comunicación, predomina la perspectiva que mira a las mujeres como grupo vulnerable. Y sin embargo, la perspectiva positiva tiene en sí una mayor potencialidad para el cambio. Hacer visible lo que las mujeres tienen que ofrecer hacia la construcción de la paz y el desarrollo, es un paradigma mucho más fructífero que el del victimismo y la retórica de la protección.

Shelly Anderson (2001), de la Asociación Internacional de la Reconciliación (*International Fellowship of Reconciliation, IFOR*), una organización fundada en 1919 para promover la transformación social no violenta y que está presente en sesenta países, llevó a cabo el Programa “Mujeres Constructoras de la Paz”, con objeto de documentar y analizar los éxitos y fracasos de los esfuerzos de las mujeres en la tarea de la reconciliación y de la construcción de la paz. De éste se desprende que aunque ellas juegan múltiples roles en un conflicto —son víctimas y, ocasionalmente, también perpetradoras de violencia—, en una mayor proporción se convierten en líderes que despliegan ideas innovadoras para construir la paz, y juegan un papel vital en la resolución no violenta de los conflictos. Las mujeres son a menudo las primeras en arriesgarse e iniciar el diálogo entre comunidades divididas, haciendo posible avanzar hacia la reconciliación. Este hecho está siendo cada vez más reconocido por las agencias de desarrollo y organismos internacionales; también por los gobiernos, y las organizaciones de paz. Paradójicamente, afirma Anderson, la exclusión de las mujeres de la política les ofrece mayores posibilidades y espacios para construir la paz. Su marginación hace que puedan ser percibidas como ajenas a la influencia de los actores más polarizados en el conflicto. Como los motivos para involucrarse derivan en gran medida de la necesidad de proveer a sus familias, especialmente a los niños y niñas —de nuevo, la preservación de la vida humana—, esta preocupación da a muchas mujeres permiso para entrar en territorio político masculino, antes prohibido. En consecuencia, las iniciativas de las mujeres para hacer la paz merecen a la comunidad una mayor confianza que aquellas que provienen de la élite política⁷⁶.

76. Este papel de las mujeres como favorecedoras de la confianza mutua fue señalado por Ángela E. V. King,

Esta reflexión evoca aquel viejo concepto de Virginia Woolf (1938: 145) de la “extrañeza”, al decir que las mujeres, excluidas en su tiempo de los derechos de igualdad política, pertenecían, en verdad, a otra sociedad: a la Sociedad de las Extrañas, al ser extrañas al orden social establecido. Las mujeres mantienen distintos grados de extrañeza, con respecto a las instituciones sociales. En los países democráticos, esta condición es menor, pero pervive en muchos aspectos, sobre todo de carácter simbólico. En otros países, además de extrañas, las mujeres son objeto de discriminación y abuso. Como extrañas a las estructuras políticas, las mujeres tienen mayor libertad para proponer y llevar a cabo soluciones innovadoras ante los conflictos. Como extrañas a los valores patriarcales, pueden postular otros, buscar sus propias palabras y tratar de no transitar por los errores de los varones. Es lo que hacen muchos grupos de mujeres: desarrollar iniciativas a favor de la paz, enfocando el problema desde otra perspectiva, situándose en otro lugar simbólico.

ALIANZAS INTERNACIONALES Y TRANSNACIONALES DE MUJERES POR LA PAZ

A partir de la aprobación de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y la Plataforma de Acción surgida de la Conferencia de Pekín (1995), la mayoría de los gobiernos e instituciones internacionales, al menos formalmente, se muestra a favor de promover la equidad de género a nivel nacional y regional. El documento final de la conferencia incluía una Declaración sobre la contribución de las mujeres a una cultura de paz, en la que se señalaba:

En el umbral del siglo XXI, un movimiento dinámico hacia una cultura de paz obtiene su inspiración y su esperanza de las percepciones y acciones de las mujeres [...] La capacidad de dirección de las mujeres debe aprovecharse plenamente y en beneficio de todos para avanzar hacia una cultura de paz. Su participación históricamente escasa en el gobierno ha dado lugar a una deformación de los conceptos y a una limitación de los procesos. En ámbitos como la prevención de los conflictos, el fomento del diálogo intercultural y la reparación de la injusticia socioeconómica, las mujeres pueden generar enfoques innovadores y sumamente necesarios para la edificación de la paz. Las mujeres aportan a la causa de la paz entre los pueblos y las naciones experiencias, competencias y perspectivas diferentes. La función que cumplen las mujeres de dar y sustentar la vida les ha proporcionado aptitudes e ideas esenciales para unas relaciones humanas pacíficas y para el desarrollo social. Las mujeres se adhieren con menos facilidad que los hombres al mito de la eficacia de la violencia y pueden aportar una amplitud, una calidad y un equilibrio de visión nuevos con miras al esfuerzo común que supone pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz (CEDAW, 1995)⁷⁷.

Consejera Especial para los Asuntos de Género y el Avance de las Mujeres, de Naciones Unidas, cuando estuvo al frente de la Misión de Observación de Naciones Unidas en Sudáfrica.

77. Declaración incluida en: (<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/women.htm>).

La Plataforma de Acción aprobada en Pekín posibilitó que el sistema de Naciones Unidas impulsara redes y plataformas cuyo objeto era hacer visible el trabajo de base de las mujeres a favor de la paz. Para presionar hacia enfoques sensibles al género en cuestiones de paz y seguridad, el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM)⁷⁸ apoyó la creación de la Federación de Redes de Mujeres Africanas por la Paz, formada por trece organizaciones femeninas de países afectados por conflictos armados. En 1998, nació el Comité de Mujeres Africanas por la Paz y el Desarrollo (African Women Committee on Peace and Development, AWCPD) que, bajo los auspicios de la Unión Africana (UA) y la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA), trabaja en la misma línea. En la Declaración de Zanzíbar, las mujeres africanas incluyeron su apuesta por utilizar la experiencia y capacidades de las mujeres en la construcción de una paz sostenible y duradera en la zona; condenaron la proliferación de armas en África, una mecha que provoca el estallido violento de conflictos de distinto origen; también el uso de niños y niñas como soldados; y reclamaron la urgencia de un desarrollo justo y equilibrado en sus países⁷⁹.

En Liberia, las acciones de las mujeres fueron importantes para la consecución de la paz. En 1994 se creó la Iniciativa de Mujeres de Liberia (*Liberian Women's Initiative*, LWI) que en el proceso de paz de 1996 llevó a cabo un proyecto de desarme. A través de un anuncio en la radio, con el lema “antes de las elecciones, desarmarse”, implicaron a mujeres de todo el país para recolectar armas ligeras. Se estima que en 1999 se habían recogido y destruido unas 20.000 armas y más de 3 millones de unidades de munición. En el 2000 se creó la Red de Mujeres por la Paz del Río Mano, bajo la conciencia de que la paz debía construirse a nivel regional, que no habría paz en Liberia si a la vez no la había en Sierra Leona y Guinea. Esta Red influyó para que Naciones Unidas y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) se implicaran en el problema. En mayo de 2001 miles de mujeres marcharon en Monrovia; en aquellos años, hicieron reuniones, protestas, escritos, talleres de no violencia y presionaron de múltiples formas para lograr una intervención internacional en el conflicto. En mayo de 2004, la Conferencia Nacional de Mujeres para la Recuperación Socio-económica de Liberia reunió a doscientas cincuenta mujeres pertenecientes a distintos grupos religiosos, ONG, refugiadas, empresarias, abogadas... con el fin de construir una estructura de participación en el proceso de reconstrucción y rehabilitación del país. En las elecciones del 8 de noviembre de 2005, Ellen Johnson-Searleaf fue elegida Presidenta, convirtiéndose en la primera mujer que ocupa este cargo en África.

Según Isha Dyfan, activista de Sierra Leona, “las redes de mujeres han sido claves en la resolución del conflicto en Sierra Leona, y en conseguir que empezaran las negociaciones entre los países del río Mano” (Dyfan citado en Rehn y Sirleaf, 2002).

En el Sudeste Asiático, UNIFEM reunió a sesenta grupos no gubernamentales en una red de defensoras de la paz, en colaboración con la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (*South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC).

78. Hoy disuelto e integrado en ONU-Mujeres [N. del ed.].

79. “Mujeres de África por una cultura de paz”, *Primera Conferencia Pan-Africana sobre cultura de paz y no violencia*, Zanzíbar, 17-20 de mayo de 1999.

En Europa, en 1999, tras los bombardeos de Kosovo y Serbia por parte de la OTAN, la Unión Europea diseñó el Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo, pensado para la promoción del desarrollo y la democracia en la zona. En agosto de 1999, 150 grupos de mujeres de diez países de la región, con el apoyo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), hicieron un llamamiento para incluir la igualdad de género en el Pacto. En octubre de ese año, la Fuerza para el Pacto de Estabilidad Ad Hoc y la Acción de Género (*Ad Hoc Stability Pact Gender Task Force*, GTF) habían presentado sus recomendaciones, entre las que se encontraban la promoción de la participación política de las mujeres y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para la promoción de la igualdad de género en la zona.

En lugares donde la voz de las mujeres es silenciada de manera permanente, el apoyo de la comunidad internacional es de gran importancia. Las alianzas transversales, que cruzan niveles y circulan desde los movimientos de base a las agencias de Naciones Unidas y viceversa, pasando por la implicación personal de mujeres de reconocido prestigio, pasan a ser decisivas. El logro que compendia los esfuerzos de las alianzas forjadas durante años en este sentido es la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.

LA RESOLUCIÓN 1325 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

En mayo de 2000, se creó la ONG Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad para hacer lobby sobre el Consejo de Seguridad. Esta agrupación estaba conformada por las siguientes organizaciones: *Femmes Africa Solidarité*, *Hague Appeal for Peace*, *International Alert*, *International Women's Tribune Centre*, *Women's Action for New Directions*, *Women's Commission for Refugee Women and Children*, *the Women's Division of the General Board of Global Ministries of the United Methodist Church*, *Women's Environment and Development Organization* y la *Women's International League for Peace and Freedom*⁸⁰. Este grupo unió sus esfuerzos a la División para el Avance de las Mujeres (DAW) y al UNIFEM, ambas dentro del sistema de Naciones Unidas, con el fin de incidir en los Miembros del Consejo de Seguridad con documentación e informes que destacaban y argumentaban la importancia de la presencia de las mujeres en los procesos de paz. La tesis es que la desigualdad de género es una amenaza para la paz y la seguridad globales y que la participación de las mujeres, un *plus* necesario. La presidencia de Namibia en el Consejo de Seguridad y la implicación de los medios de comunicación abrirían una ventana de oportunidad para que el Consejo acogiera las perspectivas de las mujeres sobre la paz y la guerra, dictando la Resolución 1325.

La aprobación de la Resolución 1325 fue un hito histórico, pues por primera vez en sus años de vida, el Consejo de Seguridad discutía y aprobaba una Resolución que exhorta al Secretario

80. Sobre el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad (*Working Group on Women, Peace and Security*), véase (<http://www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html>).

General y a los Estados Miembros a actuar para lograr una mayor inclusión de las mujeres en los procesos de construcción de la paz y de reconstrucción post-conflicto. A partir del 24 de octubre de 2000, fecha de su aprobación, la Resolución 1325 pasó a ser una herramienta política de primer orden, lista para lograr que las mujeres tengan una mayor influencia en la construcción de la paz y la seguridad de su país.

La Resolución 1325 “insta a los Estados Miembros a velar por el aumento de la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos”; alienta al Secretario General a que ejecute su plan de acción estratégico (A/49/587) dirigido a aumentar la participación de la mujer en los niveles de toma de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz, y le insta “a que nombre a más mujeres representantes y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre”; a ese respecto, pide a los Estados Miembros que presenten al Secretario General candidatas para incluir en una lista centralizada que se actualice periódicamente; y, de nuevo al Secretario General, “que amplíe el papel y aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias”. Por su parte, el Consejo de Seguridad, expresa “su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz”⁸¹.

En esta Resolución, el Consejo de Seguridad reconoce no sólo que “la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres” sino que “el acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos, son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad”. El doctor Theo-Ben Gurirab, Ministro de Asuntos Exteriores de Namibia y presidente del Consejo de Seguridad, en el momento en que se aprobó la Resolución 1325, lo expresaba de este modo: si “las mujeres son la mitad de toda comunidad..., ¿no han de ser también la mitad de toda solución?” (Ben Gurirab citado en Rehn y Sirleaf, 2002).

La aprobación de esta Resolución supone un paso que bien puede calificarse de histórico; su significado enlaza con la tradición iniciada por uno de los episodios de mayor peso civilizatorio del pasado siglo: la iniciativa por la paz que emprendieron mujeres de los países confrontados en la Primera Guerra Mundial, al juntarse en el Congreso de la Haya para proponer salidas negociadas al conflicto bélico que estaba destrozando a sus países. Y es que desde hace más de cien años, las mujeres tienen claro que para participar en la toma de decisiones sobre la guerra y la paz, han de unirse a nivel internacional o transnacional. La Resolución 1325 se consiguió con las alianzas construidas en la estela de esfuerzos internacionales y transnacionales hechos por organizaciones y redes de mujeres.

Diversos testimonios dan cuenta de la importancia de la línea de acción marcada por la Resolución 1325. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, posteriormente muerto en Irak, Sergio Vieira de Mello, a comienzos de marzo de 2003, decía:

81. El texto completo de la Resolución puede verse en United Nations (2002), *Women, Peace and Security. Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000)*.

En Timor Este pude ver el impacto que la participación de las mujeres puede tener en la construcción de la paz y en el desarrollo [...] Las mujeres son un factor de estabilidad y reconciliación; sus contribuciones pueden mejorar la cualidad de las decisiones y por ende la efectividad de los esfuerzos de recuperación. Sobre todo, promovemos la participación de las mujeres porque tienen el mismo derecho que los hombres a tomar parte en las decisiones y porque su aportación supone un valor añadido en todas las decisiones (Vieira de Mello, 2003)⁸².

EXTENSIÓN Y APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1325

Entre las iniciativas surgidas para dar a conocer y apoyar la puesta en práctica de la 1325, destaca la llevada a cabo por el Consejo de Seguridad de las Mujeres, una red creada en Alemania en marzo de 2003, formada por unas cincuenta activistas por la paz, investigadoras y representantes de instituciones políticas y ONG. Su objetivo fue influir y hacer un seguimiento de las actividades del Gobierno alemán a lo largo de los dos años de su estancia en el Consejo de Seguridad, tratando de incorporar la perspectiva de género en la política exterior y la agenda de seguridad de su país. Este Consejo organizó una campaña de envío de postales al Gobierno, dando 1325 razones para que apoyara y difundiera la Resolución. Intelectuales y artistas tomaron parte en ella. La demanda más importante, en la que concentraron su acción, fue lograr el aumento de la representación de las mujeres en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos.

Otra iniciativa fue la de la Federación de Mujeres Universitarias de Canadá. Esta organización presionó desde el principio a su Gobierno para que apoyara la 1325, con asignación de fondos para su activación tanto en Canadá como en otros países; buscando la oportunidad de incorporar en los procesos de resolución de conflictos las voces y representación de las mujeres tanto en la prevención como en la facilitación de salidas de conflictos armados, las operaciones de asistencia humanitaria y los procesos de reconstrucción. Asimismo le instaban a trabajar para la protección de las mujeres ante la violencia de género, particularmente la violación y otras formas de abuso sexual, y a impulsar que un 50% de los participantes en los procesos de paz sean mujeres. Para efectuar un seguimiento de este compromiso, la Federación pidió a su Gobierno que proporcionara informes regulares sobre los grupos de mujeres que están representados en las delegaciones y comités oficiales encargados del trabajo sobre la Resolución 1325.

En la reunión organizada con motivo de su tercer aniversario, en octubre de 2003, el Subsecretario General para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Department of Peace Keeping Operations, DPKO*), en su informe, señalaba los pasos concretos dados por su Departamento para cumplir la 1325, en particular en las operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo en Sierra Leona, República Democrática del Congo, Kosovo, Timor Este y Afganistán. Los avances reseñados eran: el aumento del número de mujeres en las

82. Intervención realizada en la Comisión de Naciones Unidas sobre el estatus de las mujeres, Nueva York, 7 de marzo, 2003.

operaciones de mantenimiento de paz; la integración en la concepción de las mismas de una perspectiva de género; la sensibilización específica hacia la perspectiva de género y la problemática del VIH y el sida; y la prevención y respuesta a las graves conductas de acoso sexual del personal involucrado en las operaciones de paz. En aquel momento, en los equipos de trabajo, la presencia femenina se había multiplicado por cuatro, situándose en un tercio del conjunto de los profesionales. El DPKO es uno de los departamentos en los que ha habido una mayor repercusión de la Resolución, incluyendo el nombramiento en 2004 de un Consejero de género.

En julio de 2004, en vísperas del cuarto aniversario, España, por entonces Miembro del Consejo de Seguridad, enviaba un informe explicitando lo que había hecho nuestro país para poner en práctica la *R-1325*. En él se indicaba la participación femenina en el conjunto de los cuerpos del Ejército español, algunos de cuyos miembros estaban involucrados en esos años en distintas misiones de paz. El texto mencionaba también los proyectos abordados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) siguiendo la Resolución.

Posteriormente se han aprobado dos documentos de política relevantes para la implementación de la Resolución 1325: el *Plan de Acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, aprobado en 2007, y el *Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española*. En el ámbito de la Cooperación Española, en los últimos años, se ha avanzado en la integración del enfoque de género en la política de desarrollo española. El *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, establece como prioridad la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Otro elemento importante de este plan es el refuerzo que hace de la incorporación del análisis de género “Contemplar el impacto diferencial que el conflicto tiene sobre las mujeres”. Se ha elaborado una *Estrategia Sectorial de Género de la Cooperación Española* (2007), que contempla específicamente esta cuestión, y además existe una Estrategia de cooperación Multilateral orientada, entre otros objetivos, a fortalecer el multilateralismo en el ámbito de las metas internacionales de igualdad de género. En ese contexto, España se convirtió convertido en el primer donante de UNIFEM y uno de los promotores de la creación de ONU Mujeres.

Al finalizar el quinto año, los datos sobre la aplicación de la Resolución 1325 fueron interpretados de manera diferente por distintas instancias. Para el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, del interés que suscita la Resolución 1325 da idea el hecho de haberse traducido a setenta idiomas y diez más en proceso; que muchas organizaciones de mujeres la hayan utilizado como forma de presión; que el Secretario General haya nombrado para encabezar dos misiones de observación, de las 26 operaciones de paz en marcha, a dos mujeres: Heidi Tagliavini, Representante especial del Secretario General en la Misión de Observación de Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) y Carolyn McAskie, para un puesto similar en Burundi (ONUB). No obstante, para OSAGI (2005), la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, la inclusión femenina sigue siendo muy baja. En junio de 2005, en las operaciones de mantenimiento de la

paz de Naciones Unidas, las mujeres eran el 25% del personal civil, el 4,4% de la policía civil y el 1% de los contingentes militares.

A primeros de marzo de 2006, ante las conversaciones sobre el estatus de Kosovo, los grupos de mujeres de la zona, la red de Mujeres de Kosovo (representada por Igbale Rogova) y las Mujeres de Negro (representantes: Stasa Zajovic, Vera Markovic y Jovana Vucovic) se unieron, elaboraron una plataforma común y reclamaron su inclusión en las conversaciones. Quienes fueron una fuerza de paz en los momentos de la guerra, los grupos de mujeres que trabajaron constantemente para lograr la paz, vieron crecer las dificultades para ser reconocidas a la hora de negociar. No obstante, tuvieron en sus manos la 1325, una herramienta a la que apelar para ser tenidas en cuenta.

En países como el Congo, Sudán y Uganda, con Estados frágiles, deficiencias de servicios y violencia persistente, la proliferación de carencias tiende a posponer la igualdad entre hombres y mujeres. La Resolución 1325 es ignorada en las esferas del poder y también en la sociedad civil, salvo por los grupos que trabajan con las mujeres. No se vislumbra que dar protagonismo y voz a las mujeres es parte fundamental de la solución, como se ha visto en otros lugares. Sí que se toma en consideración su papel en la rehabilitación de niños y niñas unidos a los grupos armados, la dinamización de encuentros entre personas de los distintos bandos para discutir preocupaciones comunes como el acceso al agua limpia o la presión hacia una priorización de los presupuestos a favor de los servicios sociales, en lugar de hacia los gastos militares.

En el Congo, la mayoría de las mujeres vive en áreas rurales remotas, donde se ocultan diversas milicias; el Estado es frágil y, sus instituciones, en particular el Ejército, abusivas. El frágil sistema institucional no está preparado en asuntos de género ni de violencia al respecto. Se estima que por los enfrentamientos armados y falta de servicios, desde 1998 hasta 2004 hubo 4 millones de muertos; y que aún hoy, unas 38.000 personas mueren al mes debido a la malnutrición y enfermedades superables. Las milicias armadas llevan a la inseguridad permanente de su población. Un millón de armas ligeras están en circulación en el área, en manos del Ejército, la policía, ciudadanos privados, unidades de autodefensa, milicias o delincuentes. Las mujeres están dedicadas a la supervivencia, fuera del alcance de la protección ante los ataques sexuales y de los programas de prevención del VIH y el sida, con pocas posibilidades de acceso a centros de salud reproductiva y de justicia; viven el día a día bajo diversas amenazas: impunidad, sida, complicaciones de salud, inseguridad alimentaria y pobreza. La agresión sexual es una de las más extendidas, estando los miembros de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo entre los mayores perpetradores. A mediados de 2004, saltaban a la prensa los abusos y explotación sexual de los cascos azules de Naciones Unidas, los *peacekeepers* de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC). Como respuesta, Kofi Annan instituyó una política de tolerancia cero. Pese a las dificultades, las mujeres jugaron un papel importante en generar la paz que ha hecho posible la convocatoria, en 2006, de las primeras elecciones en muchos años. Pero fueron sistemáticamente excluidas de las conversaciones de alto nivel. En las que condujeron al alto el fuego de Lusaka, en 1999, no hubo ninguna. En el Diálogo Inter-Congolés de 2002, que fue la Convención Nacional dirigida a la reconciliación social y política,

las mujeres fueron el 10%. Para lograr esta participación utilizaron la 1325 y el apoyo de anteriores Jefes de Estado africanos, UNIFEM, PNUD y la Unión Africana. Las mujeres construyeron una agenda común y sus esfuerzos culminaron en 2002, en un Foro Nacional, en Kenia, en el que 60 representantes femeninas de los mayores partidos del Diálogo, produjeron la Declaración de Nairobi y el Plan de Acción. Cuando el Diálogo se reinició, en 2003, ellas pasaron a ser el 12% (36 de 300 participantes) y lograron que se añadiera el artículo 51 a la Constitución transitoria, un artículo que garantizaba su participación en la transición. En las primeras elecciones democráticas, el 30 de julio de 2006, el 51% de los votantes eran mujeres (de un total de 25,6 millones de personas registradas). El artículo 14 de la Constitución estipula que el Gobierno debería trabajar para la igualdad en las instituciones locales, provinciales y nacionales, pero entre los candidatos legislativos las mujeres sólo eran el 10%. Como dice una de ellas, todavía los hombres deciden y las mujeres sufren las decisiones (International Crisis Group: 2006).

Bajo los auspicios de la ONU y el Banco Mundial, en el taller-estudio de género, llevado a cabo en la región de los Grandes Lagos surgieron, entre otras, las siguientes propuestas: 1) desarrollar programas más potentes sobre los derechos de las mujeres y las niñas; 2) desarrollar programas comunitarios para concienciar sobre los derechos humanos; 3) mejorar la cooperación y la colaboración entre los programas existentes; 4) mejorar el apoyo a excombatientes (necesidades básicas: nutrición, agua, salud y transporte) y unirlos a otros programas nacionales y proyectos comunitarios (reconstrucción, salud, violencia sexual y protección de los niños); 5) aumentar el número de mujeres en puestos de autoridad; y, 6) reclutar expertas en género para asesorar y apoyar a los equipos técnicos⁸³.

Desde el año 2004, el Secretario General de la ONU ha publicado un informe anual de seguimiento de la implementación de la Resolución 1325, con especial énfasis en el ámbito de las Naciones Unidas. Estos informes permiten contar con un análisis sobre el estado de la cuestión, y en ocasiones ofrecer propuestas y recomendaciones para los Estados Miembros. Por ejemplo, el informe del Secretario General presentado en abril de 2010 recomienda un conjunto de indicadores sobre la aplicación de esta Resolución.

El informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, hecho en nombre del Consejo de Seguridad del 27 de septiembre de 2006, revisa el plan de acción para aplicar la 1325. Un plan preparado por la Oficina del Asesor Especial para asuntos de Género y avance de las mujeres, en cooperación estrecha con la Red Entre-Agencias sobre Mujeres e Igualdad de Género (*Inter-Agency Network on Women and Gender Equality*, IANWGE). El informe da cuenta de las contribuciones hechas, hasta la fecha por 39 entidades de Naciones Unidas. El Plan cubre virtualmente todas las áreas de acción importantes en el campo de las mujeres, la paz y la seguridad, reflejando el mandato del Consejo de Seguridad en su Resolución 1325; propone 269 acciones y proporciona una estructura de trabajo para actividades interagencias durante el periodo 2005-2007. Los ámbitos de acción son: prevención de conflictos

83. UNIFEM/World Bank Kigali, Rwanda, 31 October-2 November 2005, "Taking a Gender-Perspective to Strengthen the Multi-Country Demobilisation and Reintegration Program (MDRP) in the greater Great Lakes Region".

y aviso temprano; operaciones de establecimiento de la paz (*peace-making*), mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y construcción de la paz (*peace-building*); respuesta humanitaria; reconstrucción post-conflicto y rehabilitación; desarme, desmovilización y reintegración; prevención y respuesta ante la violencia de género en los conflictos armados y prevención y respuesta a la explotación y abuso sexual llevado a cabo por personal de Naciones Unidas, socios y personal relacionado. Propone políticas de incorporación del género a la corriente principal (*gender mainstreaming*), desarrollo de estrategias, construcción de capacidades y apoyo a las organizaciones locales de mujeres, a la investigación y a la gestión del conocimiento y servicios de asesoramiento. El informe incluye, también, una serie de buenas prácticas en las distintas áreas de acción (Security Council, 2006).

Por otra parte, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en el año 2008, *la Resolución 1820 sobre la violencia sexual como arma de guerra*, y en el año 2009 dos resoluciones más, la 1888 que concreta los compromisos adquiridos mediante la Resolución 1820, y la 1889 que hace lo mismo con la Resolución 1325. Es decir, que mientras la Resolución 1325 ofrecía el marco general de actuación y constituía la primera aproximación a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad, la 1820 hace referencia a una única cuestión de las abordadas por la 1325 —la violencia sexual como arma de guerra— y la 1888 y 1889 concretan posibles pasos y medidas para garantizar el cumplimiento de las anteriores resoluciones.

Las cuatro resoluciones deben ser entendidas de manera complementaria, puesto que tras la aprobación de la Resolución 1820, la violencia sexual como arma de guerra ha adquirido una importancia creciente en los debates públicos.

La Resolución 1325 ha ido acompañada de la definición de Planes de Acción por parte de algunos países, que han tratado de operacionalizar esta Resolución y de llevarla a la práctica. A mediados de 2010, a diez años de adoptarse la Resolución 1325, 31 países habían adoptado Planes Nacionales para garantizar su efectiva implementación en el ámbito nacional e internacional⁸⁴.

El proceso de elaboración de los Planes de Acción y la definición de su contenido ha variado mucho de un país a otro. En general se abordan un amplio número de cuestiones, que oscilan desde el número de mujeres reclutadas para las operaciones de mantenimiento de la paz hasta la participación en los procesos de toma de decisiones en el plano nacional o la atención y los servicios legales de las víctimas de violencia sexual. Los planes de los países donantes difieren significativamente en estrategia y enfoque de los planes de países en situación posbélica.

También han jugado un papel importante, las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que han apoyado activamente la implementación del Plan Nacional de Acción y han realizado esfuerzos significativos por incorporar temas de género dentro de sus propios programas de paz y seguridad. Por ejemplo, se ha incrementado la participación de las mujeres en las misiones y se ha incorporado capacitación sobre género para las tropas. Este ha sido el caso de la Misión de Liberia (UNMIL). En el marco de la OTAN, en el caso de

84. De los 31 países con Planes de Acción, 18 son europeos. Véase: http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps#National_Action_Plans.

Afganistán, se ha incluido en la misiones militar la perspectiva de género a partir de diversos programas. De igual manera en el Plan de Acción de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) para la Equidad de Género (2004) se estipula que las estructuras de OSCE deben promover la Resolución 1325 (Beetham y Popovic, 2009).

También se han realizado esfuerzos regionales para explorar la posibilidad de contar con un Plan de Acción más amplio, que implique a diversos países. Por ejemplo, en agosto de 2009, la organización *Femmes Africa Solidarité* (FAS), el Secretariado de la Conferencia de los Grandes Lagos y el Gobierno de Finlandia convocaron a una Reunión Regional de los Grandes Lagos sobre la Resolución 1325.

Casi ningún Plan de Acción contiene indicadores que sirvan para medir el progreso de la aplicación de la R-1325. Esta preocupación ha sido recogida por diferentes organizaciones que abogan por la aplicación de la Resolución. En relación con la definición de indicadores, en noviembre de 2009 la organización noruega FOKUS⁸⁵ junto con INSTRAW realizaron un seminario que contó con la participación de más de 100 mujeres procedentes de organizaciones de todo el mundo, en el que se abordó esta cuestión en profundidad y que dio como resultado el documento que afirma que esos indicadores deberían abordar tres grandes cuestiones (Gwendolyn y Popovic 2009): la participación de las mujeres en los procesos de paz; la prevención, protección y judicialización de violencia sexual y de género; y la promoción de los derechos de las mujeres.

Por su parte, Naciones Unidas ha desarrollado un trabajo intenso en torno a la definición de indicadores, en el que han participado 14 entidades de la ONU bajo el liderazgo de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y el papel técnico de UNIFEM. Además los indicadores fueron confeccionados en estrecha consulta con Estados Miembros y grupos de mujeres de la sociedad civil de todo el mundo. En el proceso de elaboración se han tenido en cuenta los indicadores presentes en los Planes nacionales, así como otras iniciativas nacionales e internacionales sobre mujer, paz y seguridad.

Estos trabajos han culminado en el informe del Secretario General (S/2010/173) presentado el 27 de abril de 2010. Este recomienda un conjunto de indicadores mundiales sobre la aplicación de la Resolución 1325 en cuatro áreas: la participación de las mujeres en todos los aspectos de la prevención y Resolución de conflictos; la prevención de la violencia contra las mujeres; la protección de los derechos de las mujeres durante y después de los conflictos; y las necesidades de las mujeres en los procesos de recuperación y socorro.

Se trata del seguimiento a la petición del Consejo de Seguridad expresado en la Resolución 1889 de octubre de 2009, sobre un conjunto de indicadores destinados a utilizarse a nivel mundial para vigilar la aplicación de la Resolución 1325. El uso de los indicadores representará un paso claro hacia la mejora de la rendición de cuentas y la aplicación de la histórica Resolución del Consejo de Seguridad.

El Consejo de la Unión Europea, aprobó en 2008 dos documentos que definían la estrategia europea para la aplicación de la Resolución 1324 y la Resolución 1820⁸⁶. En julio de 2010, el

85 Consultar en: <http://www.fokuskvinner.no>.

86. Estos dos documentos son el *Comprehensive EU Approach to the Implementation of UNSCR 1325 and 1820* y

Consejo de la Unión Europea adoptó un conjunto de indicadores para evaluar su aplicación, sobre cuya base se ha elaborado un informe de seguimiento sobre su grado de cumplimiento, publicado en mayo de 2011⁸⁷. Este informe muestra las diversas acciones que se han realizado como el establecimiento del Grupo de Trabajo de la UE sobre Mujer, Paz y Seguridad, el intercambio anual de información entre los Estados miembros sobre la aplicación de la Resolución 1325 y los programas de formación y capacitación en género que se han impulsado. También se plantea la necesidad de garantizar un mayor apoyo político de la UE para la participación de las mujeres en los procesos de paz, y la inclusión de las mujeres en la UE, en los puestos de toma de decisiones, como por ejemplo en el Servicio Exterior y en otras instancias.

También en el ámbito del Consejo de Europa, el Consejo de Ministros aprobó en junio de 2010 la “Recomendación a los Estados miembros sobre Participación de las mujeres y los hombres en la prevención y resolución de conflictos y construcción de la paz”, lo que supone un apoyo para avanzar en la aplicación de la Resolución 1325⁸⁸.

LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES, NECESARIA PERO NO SUFICIENTE

Es importante subrayar esta idea: no todas las mujeres que están en el poder o llegan a lugares de decisión están dispuestas a defender las cuestiones de género y los derechos de las mujeres. La inclusión de las mujeres no garantiza el avance de la igualdad de género, lo que corrobora la visión no esencialista del ser hombre o mujer. En Irak, por ejemplo, casi la mitad de las mujeres elegidas al Parlamento pertenecen a la lista del Ayatollah Ali al-Sistani, de la Alianza Unidad Iraquí. En coherencia con su partido mantienen posturas conservadoras, alejadas de la reclamación de derechos. Así, la Dra. Jenan al-Ubaedey defiende la poligamia y el derecho del marido a pegar a sus mujeres, siempre que “no deje señales” (Al-Ubaedey citado en Las-ky, 2006).

Tampoco existe una evidencia clara de que ellas sean mejores negociadoras, que se comuniquen mejor o sean más dialogantes que los hombres. Hasta hoy no hay estudios rigurosos al respecto. Del que realizó Sanam Anderlini (2000) se puede concluir que se necesita mantener una relación entre las mujeres que llegan a la toma de decisiones y los grupos que efectúan las tareas más de base. En el estudio de casos realizado por Anderlini se aportan ejemplos que muestran la importancia de llevar la fuerza de los movimientos de mujeres a la política de paz. Su conclusión es que lo importante en los procesos de paz es encontrar líderes —mujeres y hombres— que estén por empujar la agenda de la justicia y la igualdad de género pues, aunque les atañe especialmente, dicha agenda no es un asunto particular de las mujeres. La cuestión radica en el traslado a la mesa de negociación de las posturas e iniciativas de los grupos de mujeres por la paz y de las mujeres anónimas que sostienen la vida cotidianamente. Si la paz es un bien y la aportación de las mujeres un *plus* necesario, habrá que favorecer la trans-

la *Implementation of SCR 1325 as reinforced by 1820 in the context of European Security and Defence Policy*.

87. Véase en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st09/st09990.en11.pdf>

88. Recomendación a los Estados miembros sobre participación de las mujeres y los hombres en la prevención y resolución de conflictos y construcción de la paz. Consejo de Europa. CM/Rec (2010) 10.

posición de su experiencia de sostenibilidad de la vida a un liderazgo que puede ser fructífero en la prevención y transformación de conflictos armados; y habrá que dar pasos no sólo para lograr que se oiga su voz en las mesas negociadoras, sino también para favorecer el avance de este paradigma para todos.

RESISTENCIAS Y AVANCES

Se ha mencionado ya cómo el trabajo por la paz que llevan a cabo las mujeres, en grupos organizados e iniciativas de base, no tiene su correlato en el nivel de la toma de decisiones. Al igual que sucede con el inicio de la guerra o la responsabilidad de las hostilidades, las decisiones sobre los avances o estancamientos en el proceso de negociar la paz se encuentran predominantemente en manos de los hombres. El protagonismo de las mujeres en las organizaciones civiles y de base no es fácilmente trasladable a la mesa de negociaciones. Existen resistencias por todas partes: por la inercia del poder establecido, por las facciones que contienden y por las propias mujeres que, a menudo, no quieren sentarse con los líderes responsables de los crímenes de ambos lados. Los argumentos que se esgrimen para la exclusión femenina de la toma de decisiones: que son las partes contendientes las que han de negociar la paz y que la presencia o ausencia de las mujeres no es relevante (Anderlini, 2000). Se olvida que ellas resultan afectadas por los conflictos bélicos de un modo específico, por el papel social que se les atribuye y por el tipo diferencial de agresiones que sufren. También se olvida que la paz es un proceso que pertenece a las comunidades, no sólo a los líderes, y que es importante que todo el conjunto social se involucre en las tres tareas a abordar tras un conflicto armado: la reinserción de los combatientes, la reconstrucción y la reconciliación. Ahora bien, no basta con estar para influir efectivamente en los acuerdos. Según Luz Méndez (2005), participante en las negociaciones de paz de Guatemala, es preciso articular agendas de consenso y una fuerza social y política que las respalde⁸⁹.

Además, frente a una visión limitada de las negociaciones de paz, en la que sólo cuentan los elementos estrictamente bélicos, hay que tener en cuenta que éstas no son un acontecimiento puntual sino un proceso que va a marcar el futuro desarrollo de la vida del país en cuestión. Un proceso que incluye asuntos muy diversos e importantes: acuerdos para compartir el poder, para la reconstrucción económica, para la desmovilización y reintegración de los combatientes; legislación sobre derechos humanos, sobre la regulación del acceso a la tierra, a la educación y a la salud; el estatus de las personas desplazadas, el papel de la sociedad civil, etc. Es cuando se piensa en las negociaciones como un proceso del que depende la estructura social que va a reconstruir la convivencia, cuando se ve la importancia de la participación de las mujeres en él.

El avance que ha supuesto disponer de la R-1325 como herramienta no ha de ocultar las enormes resistencias que todavía existen frente a las políticas de inclusión de las mujeres, la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de paz y la valoración de la

89. Luz Méndez, Presidenta del Consejo consultivo de la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG), en su intervención en las Jornadas "Las mediaciones femeninas. Una práctica de paz", Barcelona, 2005.

racionalidad latente en el paradigma de la sostenibilidad de la vida. El Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en su informe del quinto aniversario, explicita las resistencias que pone la estructura de Naciones Unidas para incorporar sus recomendaciones y las dificultades para lograr que se asignen fondos específicos para su extensión y aplicación. Éstas comienzan en el mismo Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo resalta la importancia que está teniendo la R-1325 para muchas mujeres del mundo. La Resolución ha sido un catalizador, un instrumento que han tomado en sus manos las organizaciones de mujeres para presionar y conseguir que sus voces sean escuchadas en los procesos de paz y en la reconstrucción de sus sociedades. De hecho, es la única Resolución del Consejo de Seguridad que tiene un respaldo y una monitorización a escala mundial, incluso la OTAN ha llevado a cabo talleres sobre ella. Bajo su influencia, algunos países han respondido de forma activa con estrategias y planes desarrollados a nivel nacional, llegando a crear un grupo de países amigos de la 1325⁹⁰. España se ha unido a este grupo. El 30 de noviembre de 2007 el Consejo de Ministros aprobaba un *Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, Así mismo, en febrero de 2008, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo finalizó un *Plan de Acción sobre Mujeres y Construcción de la Paz desde la Cooperación Española al Desarrollo*.

En marzo de 2010, a diez años de la adopción de la Resolución 1325, se realizó la a revisión de la Declaración de Beijing+15 en su 15 aniversario de su aprobación. En esta reunión se reconocieron los avances que se han producido en la creación de mecanismos institucionales para la igualdad de género y en el incremento de leyes para proteger a las mujeres contra violencia. Sin embargo, la falta de aplicación de estas leyes hace que la violencia contra las mujeres se siga perpetuando, sin que se experimenten cambios sustanciales en la vida diaria de la mayoría de ellas. La violencia contra las mujeres es calificada como una “pandemia global” y un obstáculo para el progreso y el cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo. Por ello, en ese año 2010 se pusieron en marcha numerosas iniciativas. Naciones Unidas lanzó la Campaña *UNITE to End Violence against Women* (Unidos para poner fin a la Violencia contra las Mujeres⁹¹ y esta cuestión también fue abordada en la Asamblea General de septiembre de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dada que éstos están inextricablemente unidos a las medidas que se plantean en la Plataforma de Acción de Beijing.

En el XI aniversario de la aprobación de las Resolución del Consejo de Seguridad 1325, sobre Mujeres, Paz y Seguridad, el Consejo de Seguridad incluyó en su agenda el debate sobre la participación de la mujer y su papel en la mediación y en la resolución de conflictos. En ese debate se ha utilizado por primera vez el conjunto de 26 indicadores para medir los progresos realizados en la aplicación de la Resolución 1325. La adjudicación en el mes de octubre del

90. El grupo de países amigos de la 1325 está formado por Australia, Bangladesh, Camerún, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Finlandia, Alemania, Guinea, Jamaica, Japón, Corea, Liechtenstein, México, Namibia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Filipinas, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Suecia, Tanzania, el Reino Unido y los Estados Unidos. Véase Lynes y Toorry 2005.

91. Consultar en: <http://www.un.org/en/women/endviolence/>.

Premio Nobel de la Paz a tres mujeres que han sido claves en los procesos de construcción de la paz y el reconocimiento por parte del Comité del Premio Nobel de la Paz de la importancia que ha tenido la Resolución 1325 en este proceso ha sido importante en este aniversario.

A modo de balance final, después de algo más de una década desde la aprobación de la Resolución, puede decirse que ha sido una herramienta eficaz para fortalecer un movimiento internacional de mujeres sobre el eje de paz y seguridad y para definir una agenda local sobre mujer y paz, con una perspectiva internacional. También ha sido muy útil para exigir a sus gobiernos e instituciones multilaterales, un mayor compromiso en facilitar la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica, así como una mayor participación política y en la toma de decisiones. Además, hay una corriente de feministas que defiende una definición más amplia de la 1325, introduciendo la inseguridad y la violencia más allá de los conflictos armados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adinolfi, G. (1980), "Sobre subculturas femeninas" en *Mientras Tanto*, n° 2, pp. 23–26.
- Anderlini, S. (2000), *Women at the Peace Table. Making a Difference*. Nueva York, The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- Anderson, S. (2001), "Cruzando las fronteras" en *En Pie de Paz*, n° 53.
- Annas, J. (1996), "Las mujeres y la calidad de vida: ¿Dos normas o una?" en Nussbaum, M. y A. Sen (comp.), *La calidad de vida*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 363–385.
- Comins, I. (2003), *La ética del cuidado como educación para la paz*, Tesis doctoral inédita, Castellón, Universitat Jaume I, dirigida por Vicent Martínez Guzmán y leída en enero de 2003.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2003), *A development Co-operation lens on terrorism prevention. Key Points for Action*. Paris, OCDE.
- Gobodo, P. (2005), *Women's Contributions to South Africa's Truth and Reconciliation Commission*. Women Waging Peace Policy Commission.
- Goodhand, J. (2003), "Enduring Disorder and Persistent Poverty: A Review of the Linkages Between War and Chronic Poverty" en *World Development*. Vol 31, número 3, pp. 629–646.
- Grau, E. (2005), "1980–2005, veinticinco años sin Giulia y con Giulia", en *Mientras Tanto*, n° 94, primavera, pp. 39–44.
- Harding, S. (1986), *The Science Question in Feminism*. Milton Keynes, Open University Press.
- Hill, P. (2000), "How and when has Security Council resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security impacted negotiations outside the Security Council?", Uppsala University Programme of International Studies, Master Thesis.
- Beetham, G. y Popovic, N. (2009), *Pasar de la política a la práctica: monitoreo de la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (2009). Documento Base de la conferencia de Oslo, del 11 al 13 de noviembre de 2009. Fokus/INSTRAW.
- International Crisis Group (2006), "Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda". Africa Report.
- Keller, E. (1986), "How Gender Matters, or, Why It's so Hard for Us to Count Past Two" en Harding, J. (ed.), *Perspectives on Gender and Science*. Filadelfia, The Falmer Press, pp. 168–183.
- Krause, K. (2005), "Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 90, pp. 19–30.
- Lasky, M. (con contribuciones de Medea Benjamin y Andrea Buffa. Trad. Mujeres de Negro) (2006), *Las mujeres iraquíes bajo estado de sitio. A Report by Code Pink. Women for Peace and Global Exchange. S.L.*, Code Pink, Global Exchange (accesado en http://www.mujeresperiodistas.net/00_documentos/MujeresIraqies.pdf).
- Licht, S. (2002), *Women as Agents of Change in Conflict and Post-Conflict Situations*.

- Lynes, K. y G. Torrey (eds.) (2005), *From Local to Global: Making Peace Work for Women. Security Council Resolution 1325. Five Years on Report*. Nueva York, The NGO Working Group on Women, Peace and Security.
- Magallón, C. (2006), *Mujeres en pie de paz. Pensamiento y prácticas*. Madrid, Siglo XXI.
- Magallón, C. (2005), "Seguridad humana y lucha antiterrorista. El impacto sobre el desarrollo", en *INETemas*, n° 32. Diciembre, pp. 42-46.
- Magallón, C. (2004a), *Las mujeres como sujeto colectivo de construcción de paz*. Bilbao, Cuadernos Bakeaz, n° 61.
- Magallón, C. (2004b) "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 87, pp. 97-104.
- Mesa, M. (2006), "Seguridad, desarrollo y objetivos del milenio", en Soletto, I. (coord.), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida*. Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 119-131.
- Mesa, M. (2010), "Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario", en Mesa, M. (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional. Anuario 2010-2011*, Madrid, CEIPAZ, pp. 43-63.
- Mujeres en Red (2001), "Compromiso con las mujeres afganas" en *Perspectivas*, n° 23, pp. 45.
- Murguialday, C. (2005), *Las mujeres en la cooperación al desarrollo*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.
- Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) (2005), *Facts and Figures on Women, Peace and Security*. Noviembre.
- Rehn, E. y E. Sirleaf (2002), *Women War and Peace. The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*. New York, The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- Rosser, S. (1990), "The Relationship Between Women's Studies and Women in Science" en Bleier, R. (ed.), *Feminist Approaches to Science*. Tercera edición, New York, Pergamon Press, pp. 165-180.
- Ruddick, S. (1997), "Woman of Peace: A Feminist Construction", *Synthesis Philosophica*. Vol. 23, n° 1, pp. 265-282.
- Ruddick, S. (1989), *Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace*. Londres, The Women Press.
- Scott, J., (1990), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Amelang, S. y M. Nash (eds.), *Historia y Género. Las mujeres en la Europa Moderna y Contemporánea*. Valencia, Alfons el Magnanim, pp. 23-59.
- Security Council (2006), *Report of the Secretary-General on women, peace and security*, S/2006/770, United Nations, 27 de septiembre.
- Thieux, L. (2005), *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*. Madrid, CIP, Fuhem.
- Tickner, J. (1999), "Why Women Can't Run the World: International Politics According to Francis Fukuyama" en *The International Studies Review*. Vol 1, n° 3, pp. 3-11.

- Torry, G. (Coord.). *NGO Working Group on Women, Peace and Security*.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) (2005), *On the Agenda: Women's Essential Role in Peace-building*. Nueva York, Naciones Unidas.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) (2005), *Securing the Peace. Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes*. Nueva York, Naciones Unidas.
- United Nations, Department of Peacekeeping Operations, and Peacekeeping Best Practices Unit (2004), *Gender resource package for peacekeeping operations*. Nueva York.
- Woolf, V. (1938), *Tres Guineas*. Barcelona, Lumen, 1977.
- Youngs, G. (2004), "Feminist International Relations: a contradictions in terms? Or why women and gender are essential to understand the world 'we' live in", en *International Affairs*, 80:1, pp. 75–87.

ESTUDIOS DE CASO

5. Democracia, pobreza y violencia en América Latina: viejos y nuevos actores

DIRK KRUIJT

LA VIOLENCIA TRADICIONAL: DICTADURAS, FUERZAS ARMADAS Y ENEMIGOS DEL ESTADO

Hasta los años noventa del siglo pasado, quienes analizaban la violencia en América Latina no tenían dificultades sobre la interpretación del papel de los actores principales. La violencia era procedente de actores del Estado que generalmente pertenecían a un conglomerado de organismos nebulosos relacionados con las fuerzas del orden, de la seguridad del Estado y del sistema de contrainteligencia, y de los servicios oscuros —semi-privados o institucionalizados— asociados a las Fuerzas Armadas y a la policía.

Básicamente, la violencia y el terror giraban alrededor de conflictos políticos internos. Eran principalmente los gobiernos militares en las décadas de los sesenta hasta los noventa los que combatían a los enemigos del Estado: al comunismo, a la guerrilla y las organizaciones político-militares, a los intelectuales y sacerdotes de la izquierda, a los líderes sindicalistas y campesinos, a los representantes de los maestros y pobladores de los barrios populares, a todos aquellos supuestamente opositores beligerantes del régimen. Lo que estos gobiernos por lo general tenían en común era la ideología de la seguridad nacional. Las “guerras internas” y las “luchas contra el terrorismo interno” en América Latina coincidieron, en su mayoría, con los gobiernos cívico-militares de seguridad nacional durante el período de la Guerra Fría, entonces gobiernos de mano dura y de carácter represivo.

El instrumento de control por excelencia de esos gobiernos fue el conjunto de servicios asociados a su columna vertebral, las Fuerzas Armadas y las fuerzas del orden: la inteligencia militar, los servicios paralelos de la seguridad del Estado y los cuerpos para-policiales y para-militares. Durante las décadas de la lucha contrainsurgente y contra-terrorista se expandió el sistema de inteligencia y de seguridad de tal modo que sus nexos oficiales y extraoficiales fueron difícilmente distinguibles. Inteligencia militar y civil, casi siempre unificadas bajo órdenes del Ministerio de la Defensa, fueron dirigidas contra “enemigos internos” dentro del territorio nacional. Inteligencia civil, inteligencia forense e inteligencia de seguridad eran sinónimo de inteligencia militar. También en los gabinetes cívico-militares de aquella época predominaba la inteligencia castrense, generalmente el cerebro de la dictadura militar (Kruijt, 2001).

Por lo general se había tejido una estructura burocrática de subordinación del sector público a los mandos militares. En algunos países centros militares de altos estudios, como la *Escola de*

Guerra (ESG) en Brasil, el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) en Perú y el Centro de Estabilidad Nacional (Centro ESTNA) en Guatemala funcionaban como academias de entrenamiento ideológico y administrativo para los estamentos superiores castrenses, policiales y ministeriales. Generaciones enteras de burócratas civiles fueron adiestradas en estos centros cívico-militares. Al otro lado, la administración pública y la gerencia de complicados programas de desarrollo regional o sectorial comenzaban a formar parte de la carrera de los oficiales de las Fuerzas Armadas. Proyectos nacionales de desarrollo eran proyectos nacionales de seguridad. En casi todos los países, con la excepción de Chile, las fuerzas policiales eran supervisadas por oficiales del Ejército. El predominio militar sobre las fuerzas policiales se expresaba por nombramientos de (ex) militares como jefes de cuerpos nacionales de policía o de (ex) generales como ministros de Gobierno o del Interior. La policía dependía normalmente del análisis de la inteligencia militar y no tenía capacidad investigadora en asuntos criminales o forenses.

El crimen organizado estaba relativamente controlado. Al margen operaban bandas de la narcoeconomía, pero se podía detener la violencia de esta economía clandestina relativamente bien. El análisis de la violencia, en otras palabras, podía limitarse al estudio de dos actores: las fuerzas militares y paramilitares y los (supuestos) enemigos del Estado (Bodemer *et al.*, 2001: 189–253).

En toda América Latina, sin embargo, las décadas de los años ochenta y noventa fueron el período de la reintroducción de la democracia. En algunos casos (Argentina, Brasil, Chile y Guatemala) esta transición fue acompañada por un largo período de presencia de los militares entre bastidores. Esta presencia velada se manifestó en enlaces personales e institucionales entre el gabinete, el sector público, las instituciones armadas y los servicios de inteligencia y seguridad (Loveman, 1999; Silva, 2000). Hay que tomar en cuenta, no obstante, que la transición hacia la democracia en Latinoamérica no ha sido el producto de una trayectoria uniforme. La mayoría de las transiciones han necesitado un periodo relativamente largo, de diez hasta quince años, con avances y retrocesos, y con actores que aceleraban los procesos, y otros que los obstaculizaban. Pero, como bien concluye Rojas (2003), la seguridad hemisférica e interna es ahora una competencia de gobiernos civiles y democráticamente electos. Por lo menos parece que, por el momento, los estamentos militares dejaron de pensar en su papel tradicional como árbitro e interventor de la política nacional en los países del Cono Sur, las naciones andinas y centroamericanas (Koonings y Kruijt, 2002; Kruijt y Koonings, 2004).

En situaciones en las que antes, tal vez, se hubiera pensado en la presión política o en golpes de Estado, hoy sorprende el perfil bajo y la neutralidad que existe frente a acontecimientos políticos internos. Es interesante darse cuenta de que ninguno de los cambios de gobierno habidos por métodos no electorales durante los últimos diez años se realizaron por un golpe o un pronunciamiento militar, sino por lo que se ha denominado la “democracia de la calle”: renuncias presidenciales ante movimientos populares espontáneos, protestas en los barrios, marchas populares y huelgas de brazos caídos, transformándose en movimientos políticos, frentes regionales de protesta y organizaciones populares *ad hoc*. Los cambios presidenciales en Ecuador, por ejemplo, fueron determinados de esta manera, aunque con el apoyo explícito de las Fuerzas Armadas, que se unieron al movimiento popular. En ese país, tres presidentes fueron expulsados de esa forma entre el 2000 y 2005. El presidente Gutiérrez, tras convulsiones de las masas populares, tuvo que refugiarse en el Brasil en la primavera de 2005. La caída del

régimen de Fujimori en Perú fue acompañada y, al final inducida, por varios movimientos civiles de protesta en el 2000 y 2001. El organizador de las marchas populares, Alejandro Toledo, fue elegido presidente, para luego tener que enfrentarse con una serie de movimientos de protesta semejantes, organizados en frentes regionales en los años 2002 y 2003. En Venezuela se evidenció el fracaso de la intervención militar para relevar al mandatario Hugo Chávez ante los movimientos populares que lo llevaron de regreso al Palacio de Miraflores y que le han permitido sobrevivir a cuatro huelgas nacionales y a un golpe de Estado. A raíz de la evidente crisis económica en la Argentina, a finales de 2001, hubo fuertes enfrentamientos por parte de la población solamente con las fuerzas policiales, sin ninguna participación militar. En medio de grandes disturbios (el presidente De la Rúa tuvo que huir) en un período convulso de quince días hubo cinco gobernantes que tomaron el poder y renunciaron, desembocando en la presidencia de Duhalde para completar el mandato ejecutivo vacante (Camou, 2002: 26-27). En 2004 el presidente haitiano Aristide salió del país (o fue sacado) en un avión rumbo al exilio africano. En octubre de 2003 fueron los cocaleros bolivianos quienes lideraron el movimiento nacional de protesta contra el presidente Sánchez de Lozada, situación que fue resuelta cuando el vicepresidente Carlos Mesa asumió las funciones de la presidencia. En el verano de 2005 también tuvo que renunciar en medio de disturbios prolongados dominados por la “democracia de la calle”. El triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS), que llevó al presidente Evo Morales al poder en las elecciones de diciembre de 2005, fue antecedido —y en cierto sentido es el sucesor legítimo— de una serie de movimientos sociales que se enfrentaron sistemáticamente al gobierno de turno (Crabtree, 2005).

LA REDEMOCRATIZACIÓN Y LAS FUERZAS ARMADAS

Con el avance de la democracia se volvió a poner énfasis en el papel de la policía y se limitó paralelamente la influencia de los servicios de inteligencia. En Argentina, las Fuerzas Armadas dejaron el Gobierno desprestigiado después de la derrota en la Guerra de las Malvinas, que significó al mismo tiempo el fracaso del gobierno militar (McSherry, 1997). Se reorganizó alrededor del año 2000 el sistema de inteligencia militar y de la policía (Saín, 2002, 2003), reequipando la policía con inteligencia forense e informática sobre asuntos como la narco-economía, la criminalidad, el lavado de dinero y el terrorismo. La presencia política de las instituciones armadas argentinas se ha reducido visiblemente. A raíz de la evidente crisis económica en la Argentina, a finales de 2001, hubo fuertes enfrentamientos por parte de la población. Sin embargo, lo hicieron solamente con las fuerzas policiales sin ninguna intervención militar.

En el caso del Brasil había una transición lenta pero estable que empezó en 1985 con la presidencia de Sarney y que llegó a su fin en 1998, cuando el presidente Cardoso reorganizó el Ministerio de la Defensa, nombró un ministro civil y reestableció el sistema nacional de inteligencia. Como lo demuestra Hunter (1997), los diferentes gobiernos civiles ejecutaron significativos recortes en los presupuestos militares incluso antes de unificar la cartera de dicho ministerio y de disolver el sistema de los *ministros da casa* que privilegiaba considerablemente la presencia política de ministros castrenses. El sistema brasileño de inteligencia, una familia

extensa y prestigiosa de redes interconectadas en los años de la dictadura (Fico, 2001: 71-148), siguió funcionando hasta el comienzo de los años noventa. En 1992, no obstante, el *Serviço Nacional de Informações* (SNI) fue seriamente reducido y parcialmente desmantelado (Atunes, 2002: 112). En diciembre de 1999 se creó un nuevo sistema de inteligencia, la *Agência Brasileira de Inteligência* (ABIN). Zaverucha (2005) proporciona un análisis crítico del sistema de seguridad y de inteligencia brasileño en los años posteriores, pero concuerda también con la conclusión de que tanto las Fuerzas Armadas como los servicios de inteligencia y seguridad operan dentro de la legalidad de la democracia y la ley.

En el caso de Chile, la transición del régimen militar a un gobierno civil e independiente tomó casi quince años después del cambio oficial del régimen. Como lo describen Agüero y Stark (1998) el montaje de la reinstitucionalidad civil en un país donde los estamentos militares y el anterior dictador se habían asegurado el poder a través del control (desde los “enlaces institucionales” entre el sector público y la Comandancia General hasta nombramientos en el Senado de por vida y con garantías de amnistía) se convirtió en el trabajo de una entera generación de políticos y cuadros civiles (Agüero, 1998; Fuentes, 2000; Huneus, 2002). La transición completa ha requerido mucha sutileza y diplomacia de parte de los gobiernos civiles y sus asesores. El desprestigio internacional de la figura de Pinochet después de su arresto en Londres contribuyó también al cambio de actitud de una nueva generación de oficiales superiores militares frente a su ex comandante en jefe y frente a las autoridades civiles de los gobiernos democráticos.

En la mayoría de los países del Caribe, la seguridad es asunto de gobernantes y de legisladores civiles (Bobeá, 2002, 2003). En Centroamérica, región de varias guerras civiles, coincidía la paz con el retiro político de las Fuerzas Armadas (Rojas, Arévalo y Sojo, 1997; Arnson, 1999). Tanto en Nicaragua como en El Salvador y Guatemala se transformaron los anteriores movimientos de guerrilla en partidos políticos, operando dentro de la ley y solicitando el voto del electorado. En estos tres países, durante casi todo el siglo xx ha durado la época de la hegemonía militar en materia de administración o de arbitraje político (Acuña Ortega, 1993; Pérez Brignoli, 1993; Torres-Rivas, 1993).

En El Salvador, desde los años veinte hasta mediados de los ochenta del siglo pasado el orden político se controlaba desde el Ministerio de Defensa, el partido oficialista, la institución armada, la inteligencia nacional, dos cuerpos de policía militarizados y asociaciones de paramilitares. La organización política sucesora del partido oficialista era ARENA, fundada por el ex mayor D'Aubuisson. En 1985 se separaron formalmente los escuadrones de la muerte y el partido. Cuando la guerra civil llegó a un empate militar y se acudió en 1990 a las negociaciones, se decidió en los acuerdos de paz la desmovilización de los cinco ejércitos guerrilleros aglutinados en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), la limpieza general de la institución armada (llegando al relevo de 104 oficiales, empezando con el ministro de Defensa), la disolución de los cuerpos de la policía y la reorganización del sistema de inteligencia nacional. La institución armada de Guatemala, igual que su contraparte salvadoreña, ha controlado la escena política nacional durante gran parte del siglo xx. Una larga serie de juntas, jefes militares *de facto*, presidentes militares elegidos o fraudulentamente llegados al poder controlaron hasta 1985 la presidencia del país, los gobernadores (nombrados por el presidente)

y los alcaldes, dirigían la economía nacional en armonía con el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), asociación única de los empresarios y terratenientes de Guatemala. Frente a ellos estaba la guerrilla, dirigida desde los años sesenta por algunos jóvenes militares, líderes estudiantiles y sindicalistas, y transformada en los años setenta en un movimiento nutrido por el campesinado indígena.

Desde finales de los años ochenta se llegó a un proceso complicado de negociaciones de paz (Kruijt y Van Meurs, 1997; Rosada-Granados, 1998; Balconi y Kruijt, 2004). Como consecuencia de los acuerdos, entre 1996 y 1997 se redujo la institución armada en términos tanto de personal como de presupuesto. En el caso de El Salvador, los diferentes cuerpos de la policía fueron disueltos y se instaló una nueva Policía Nacional Civil, entrenada por sus homólogos españoles (Glebbeck, 2003).

En Nicaragua, los Somoza, padre e hijos, establecieron una dictadura dinástica a partir de su dominio sobre la Guardia Nacional, la cual a la vez desempeñaba el papel de Fuerzas Armadas y policía de su poder económico y el de una alianza político-empresarial (Millett, 1977; Walter, 2004). Una guerrilla de la cual una de sus tendencias forjó una alianza política interna (con la oposición legal) y externa (con países como Costa Rica, Cuba, Panamá y Venezuela) y que lideró en los años 1978 y 1979 con éxito una serie de insurrecciones urbanas, llegó al poder y transformó las columnas guerrilleras y las milicias procedentes de sus filas y las de sus simpatizantes en un ejército regular (el Ejército Popular Sandinista) y en una policía (la Policía Sandinista) con afiliación institucional al régimen. En 1990, tras la guerra civil con fuerzas irregulares entrenadas y financiadas por la CIA (la Contra), el Gobierno sandinista sufrió una derrota electoral, se transformó tanto el Ejército y la policía, junto con una drástica reducción de oficiales y efectivos, deshaciéndose del sistema de seguridad del Estado, pero manteniendo el núcleo de sus oficiales, en un Ejército y en una policía nacional, formalmente bajo la dirigencia política de sus respectivos ministros, pero *de facto* en directa vinculación con la Presidencia de la República (Close, 2005; Lacayo, 2005).

En Perú, durante la década de gobierno de un “dictador civil”, el presidente elegido se deshizo de su Parlamento por un autogolpe. Durante sus años de gobierno, se reenfatizó el papel de las instituciones armadas como brazo prolongado del Ejecutivo, mientras que se expandió la posibilidad de actuación de los servicios de inteligencia y de seguridad del Estado. En el caso peruano no es arbitrario denominar el régimen del triunvirato de Fujimori (presidente), Montesinos (jefe de inteligencia) y Hermoza (jefe de las Fuerzas Armadas) como una “dictadura civil” (Kruijt y Tello, 2002). La caída del régimen de Fujimori fue acompañada y, al final inducida, por varios movimientos. El organizador de las marchas de protesta, Toledo, fue elegido presidente, para luego tener que enfrentarse a una serie de movimientos de protesta semejantes, organizados en frentes regionales en los años 2002 y 2003. La resistencia de parte de las Fuerzas Armadas quedó fuera de la discusión por varios años, a raíz del encarcelamiento de unos cincuenta generales y almirantes acusados de corrupción, en una dinámica de testimonios acusatorios cruzados. Cuando se publicó el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en 2004 y 2005, las Fuerzas Armadas protestaron contra los procesos jurídicos a alrededor de un 1% de sus efectivos. Con ello, cambió la suerte del Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), que bajo Montesinos consistía en dos organizaciones paralelas,

una para recolectar inteligencia y otra para intimidar a los adversarios políticos, chantajear a supuestos rivales y actuar como escuadrón de la muerte. El presidente Toledo nombró a varias personas de su confianza en los cargos de ministro del Interior, viceministro de la policía, ministro de la Defensa y jefe del Sistema de Inteligencia. Todos ellos llegaron de las filas de ONG de investigación o de vigilancia de los derechos humanos (Costa y Basombrío, 2003; Basombrío 2004a, 2004b).

En el caso de México, por otro lado, se transformó el sistema político autoritario del partido unitario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en un sistema mucho más abierto, procurando mantener, por una parte, las instituciones armadas fuera del contexto político e integrando, por otra, a todo el sector de seguridad —el servicio de inteligencia, la policía, la aduana, la inteligencia fiscal, etc.— que había sido formado por los Estados Unidos y Canadá (Benítez Manaút, 2002, 2003).

También en Venezuela se evidenció el fracaso de la intervención militar para relevar al presidente electo Chávez ante los movimientos populares que lo llevaron de regreso al Palacio de Miraflores y que le han permitido sobrevivir a cuatro huelgas nacionales y un golpe de Estado. Las reformas políticas en Venezuela, llegando a la República Bolivariana, fueron acompañadas por una avalancha de procedimientos democráticos: elecciones y plebiscitos. En medio de todo este proceso reformista, el papel de las Fuerzas Armadas, purificadas de la oficialidad adversa al mandatario, se ha ampliado para ser un instrumento de ejecución del programa de gobierno. Asimismo el Gobierno del presidente Chávez recurrió a la creación de milicias populares.

Colombia, sin embargo, es en varios sentidos una excepción. Presenta el panorama de una lucha armada donde tres actores —las Fuerzas Armadas, la guerrilla dividida en dos frentes y un conjunto nacional de bandas paramilitares— forman parte de un sistema de violencia crónica interrumpida por momentos de empate en la mesa de negociaciones. Esta guerra interna crónica se desarrolla en el contexto de un gobierno nacional civil y democráticamente electo de cuya legitimidad no hay duda. La violencia en el país parece ser interminable. A nivel regional y local deben distinguirse la fragmentación y la proliferación casi inimaginable de actores armados cuyos frentes de lucha se modifican periódicamente (PNUD, 2003). Colombia es un país con importantes “enclaves políticos” donde el Gobierno está en manos de los paramilitares o de la guerrilla. Las consecuencias de la convulsión conflictiva de carácter casi perpetuo parecen ser la pérdida casi aceptada del monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza por las autoridades democráticas, acompañadas por una serie igualmente casi interminable de negociaciones de paz que parecen haber estado condenadas al fracaso (Leal Buitrago, 2004, Koonings y Nordquist, 2005).

LÍNEAS DE FALLA DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

En toda Latinoamérica, no obstante, hay dos líneas de falla sobre las cuales puede desmoronarse el proceso de consolidación de la democracia. Hay que recordar que la democracia reestablecida en los años ochenta coincidió con una década de crisis económica y de programas

de ajuste estructural. En el lenguaje de las instituciones de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los años ochenta llegaron a ser tipificados como “la década perdida para América Latina”. Efectivamente, fueron años de reestructuración económica y social con grandes consecuencias para las clases medias, la clase obrera urbana, los habitantes de los barrios populares y la población rural. Se aumentó el proceso de la exclusión crónica de vastos segmentos de la población. Como consecuencia, se generalizó en las mismas décadas de los años ochenta y noventa la pobreza masiva, la informalización de la economía y de la sociedad y la exclusión social de considerables segmentos de la población. Los “nuevos pobres”, procedentes de la clase media baja y de la clase obrera, han sido las primordiales víctimas de la crisis y de las políticas de ajuste. La pobreza, una característica sobre todo del ámbito rural en la primera parte del siglo xx, también comenzó a manifestarse de forma amarga en la segunda mitad del siglo en las ciudades, y más aún, en las grandes metrópolis de los países latinoamericanos. La masiva exclusión urbana, probablemente transgeneracional, empezó a ser sinónimo de conflictos sociales y de radicalización política. Relacionada con la cultura de la pobreza y la orientación política de los excluidos existe una profunda desconfianza —expresada en la variedad de publicaciones del Latinobarómetro— frente a las instituciones formales de la democracia tales como el Parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes y hasta los sindicatos laborales. En otras palabras, una de las principales consecuencias sociales y políticas de la exclusión social es la erosión de la legitimidad del orden civil, político y público. La enorme exclusión urbana ha tenido también otra consecuencia: los *ghettos* de los privilegiados (Caldeira, 2000), donde buscan refugio de sus miedos frente a “la sociedad de afuera” y donde las barreras protegen “un Estado hostil hacia buena parte de su población, manifestadas en múltiples formas de discriminación” (O'Donnell, 2003: 14-15).

En segundo lugar, la manifestación de nuevas formas de violencia, esta vez no inmediatamente asociadas a la existencia de regímenes dictatoriales o al funcionamiento de los “Estados de terror”, sino a la presencia y actuación de nuevos actores armados. Hay una conexión entre la exclusión social y la violencia. En apariencia se nutren mutuamente en territorios urbanos cuando las autoridades del orden y de la ley se retiran o sólo están presentes en forma represiva: entrando con unidades especializadas en la lucha urbana, generalmente incorporadas dentro de las filas de las fuerzas policiales. Es interesante notar que las Fuerzas Armadas en general son renuentes a estar asociadas con la lucha contra estos nuevos actores violentos privados. En toda América del Sur dejaron estas tareas represivas a la policía. Solamente en tres países centroamericanos —El Salvador, Honduras y Guatemala—, actúan junto a la policía, y eso tras la explícita solicitud del gabinete y el Parlamento.

Para perfilar todavía mejor el contexto de la violencia y el miedo, cabe enfatizar que muchos de los problemas por analizar se encuentran básicamente, más no exclusivamente, en el entorno urbano. No es para asombrarse, dado el hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos latinoamericanos viven en ciudades. Más aún, el entorno urbano es donde se presenta, primero, la mayor concentración de la pobreza nacional y, segundo, la brecha social más grande y más resentida entre el bienestar de las élites y de las clases medias, y la precariedad de los po-

bladores de los barrios populares, de las comunas, de las barriadas, de las villas, y de las favelas, donde se encuentra el denominador común de la pobreza, la exclusión social, la desigualdad y la marginalización de manera aglomerada en el sentido económico, social y espacial.

Más aún, es también el entorno donde se concentran la inseguridad urbana, la violencia y el miedo de los ciudadanos. La asociación entre la pobreza y la violencia no nace solamente de un síndrome de miedo que tienen las élites y los integrantes de las clases medias con respecto a la amenaza que constituirían los pobres. En forma exagerada y estigmatizante las clases adineradas identifican los barrios marginales como la cuna de la violencia social, de la criminalidad, y de la venganza. Como lo han demostrado los estudios empíricos de Moser, McIlwaine y Rodgers, también son los pobres los que identifican, y esta vez como las víctimas, la coincidencia de la pobreza y la marginalización con la presencia de actores armados que compiten por la hegemonía sobre el espacio urbano con las autoridades legítimas de la ley y el orden que con frecuencia, por su ausencia o su no actuar, dejan campo libre a quienes por la fuerza buscan un liderazgo territorial urbano (McIlwaine y Moser, 2001, 2004, 2006; Moser, 2004; Moser y McIlwaine, 1999, 2004; Moser y Rodgers, 2005).

POBREZA URBANA, DESBORDE POPULAR Y LA EROSIÓN DEL ORDEN SOCIAL FORMAL

Tradicionalmente, la ciudadanía de segunda clase ha sido identificada con las poblaciones indígenas y con el campesinado minifundista. Hasta la segunda mitad del siglo xx, la pobreza extrema y la exclusión social en América Latina tenían un rostro predominantemente rural: se trataba, sobre todo, de la población indígena con carencias económicas, sociales y políticas que se traducían en una ciudadanía de segunda clase (Bastos, 1998: 100-101). En algunos países la exclusión social de los indígenas adquirió un estatus casi permanente. Por esta razón Solares (1992: 50) tipificaba a Guatemala como “un Estado sin ser una nación”. Y Flores Galindo (1994: 213) caracterizaba a Perú, por la segregación entre mestizos e indios, como “una república sin ciudadanos”.

Sin embargo, la informalidad urbana se ha hecho sentir en toda su fuerza como resultado de la crisis económica y de los años del reajuste estructural que han experimentado casi todos los países del continente. La presencia de enormes contingentes de pobres, principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas, comenzó de forma gradual a ser identificada como un problema de suma importancia. En otra publicación, sobre la dinámica de la pobreza urbana, la informalidad y la exclusión social en América Latina, introdujimos la noción de una nueva clase transgeneracional de habitantes urbanos pobres a partir de la década de los años ochenta en adelante (Kruijt, Sojo y Grynspan, 2002), “ciudadanos informales”. El PNUD (2004) lanzó la noción de “ciudadanía de baja intensidad”. Entre 1950 y 1980, la economía informal en el continente (medida en términos de autoempleo) creció del 15% al 20% de la población económicamente activa (PEA), para acelerarse considerablemente más en las dos décadas posteriores a 1980 (Galli y Kucera, 2003: 24-26). Desde Monterrey en el norte de México, hasta Puerto Montt, en el sur de Chile, los informales y los autoempleados “invadieron” el espacio público

de las calles. Invadieron, literalmente, los anillos de miseria que rodean los cascos urbanos. Al comienzo del siglo XXI, Latinoamérica es la región donde segmentos significativos de la población, en algunos casos constituyendo la mayoría de la población nacional, son a la vez pobres, informales y excluidos. La economía informal está compuesta sobre todo por autoempleados cuya actividad económica es de supervivencia diaria (Alba Vega y Kruijt, 1995). Los microempresarios forman, dentro de la informalidad, una élite relativa. Portes y Hoffman (2003: 51) enfatizan el hecho de que existe una zona gris entre la informalidad y la economía formal. Sin embargo, ellos también indican el proceso de marginalización estructural de la informalidad. Ésta tiene, además, un rostro étnico: la etnicidad es un factor de estratificación. Entre los mecanismos de supervivencia predominan lazos de etnicidad y de religión, relaciones de familia (reales o simbólicas) y cercanía en términos de lugar de nacimiento o de pertenencia a los barrios populares. La economía y la sociedad informal se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos laborales, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen servicios básicos, como los servicios de vivienda.

Datos de la CEPAL, el PNUD y la OIT siguen sistemáticamente la evolución de la pobreza en América Latina desde 1980 hasta la fecha. Entre 1980 y 2002 el porcentaje de pobres en Latinoamérica subió de 41% al 44%; el porcentaje de pobres urbanos pasó de 30% a 38%; y el de los pobres rurales incrementó de 60% a 62% (CEPAL, 2006: 64). Hay que tomar en cuenta, no obstante, que el porcentaje más alto se dio en el año 1990 con 48% para América Latina; 41% para la pobreza urbana y 65% para la pobreza rural. La relativa reducción de la pobreza se atribuye, sin embargo, no principalmente al mejoramiento de las economías internas, sino a los efectos de la migración externa, y por ende, a las remesas familiares de los últimos quince años. El flujo de remesas a la región representó en 2004 alrededor de 45.000 millones de dólares, cifra superior tanto a la inversión extranjera directa como a la asistencia total de los donantes; y con un crecimiento fuerte en comparación con el año 2001 cuando el monto total de las remesas en América Latina era poco menos de 25.000 millones de dólares. Del volumen total de las remesas en 2004, casi 55% fue de los países mesoamericanos. México adquirió un total de 17.000 millones de dólares. Las pequeñas economías de cuatro países centroamericanos, de los cuales destacan El Salvador y Guatemala, recibieron un total de 7.800 millones de dólares (CEPAL, 2006: 94-98).

Atendiendo a la consolidación de la economía informal y, por ende, del orden social y cultural informalizado en la región, puede observarse que el desempleo ponderado abierto urbano creció entre 1985 y 2003 de 8% a 11%. El porcentaje del empleo urbano cubierto por el sector informal disminuyó entre 1990 y 2003 de 57% a 53%. Consecuentemente, el empleo generado en el sector informal creció de 43% a 47% (OIT, 2004: 91, 93). Estas cifras indican un proceso de descomposición de clase y de la reestructuración del orden social en toda América Latina. Sectores económicos, jerarquías sociales y estructuras institucionales paralelas se originaron en la formalidad y la informalidad, resultando en un orden económico, social, político y cultural mucho más heterogéneo, girando en torno a la división de la riqueza y de la pobreza, de la integración y de la exclusión. Una institucionalidad formal e informal se desarrolló con una lógica, moralidad y sanciones propias: el orden reglamentado de la economía y de la sociedad informal a diferencia de la anarquía disfrazada de la pobreza, la informalidad y la exclusión social.

La economía y la sociedad informal generan asimismo brechas demográficas y la desintegración de la estructura de las familias. América Central, cuyas sociedades son atormentadas por la pobreza y por los efectos de sus guerras internas, tal vez presenta el ejemplo más expresivo de tales rupturas. Mahler (2002) muestra un panorama de los procesos migratorios, tanto internos como externos, de los países centroamericanos: el desplazamiento interno de los refugiados por la violencia de las guerras civiles y la migración extraregional hacia México y los Estados Unidos. Unos 1.130.000 de los 30 millones de centroamericanos viven ahora permanentemente en los Estados Unidos. El 40% de ellos proviene de El Salvador. Otros 700.000 se encuentran en este país como indocumentados. Mahler analiza una serie de estudios de la CEPAL para subrayar la importancia de las remesas, que mantienen las economías domésticas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Pérez Sáinz (2004) complementa este esbozo con un análisis más preciso de la dependencia familiar de las remesas, dada la reducción estructural del mercado de trabajo centroamericano, las tasas de desempleo de las mujeres y de los jóvenes, del monto de las familias quebradas y de la desesperación de los familiares que quedaron en el país mientras los miembros masculinos salieron al exterior por la imposibilidad de adquirir un ingreso en el mercado laboral doméstico.

Este efecto de la pobreza y de la exclusión está provocando un desborde popular, para usar las palabras proféticas del antropólogo peruano Matos Mar (1980). En su ensayo predijo la desinstitucionalización de las estructuras sociales tradicionales de la sociedad capitalina y nacional y la emergencia de una sociedad urbana cualitativamente nueva a partir del papel de los pobladores de los “pueblos jóvenes”, el eufemismo político usado en la década de los años ochenta para los habitantes de las barriadas y los migrantes en los barrios de invasión. Predijo también el nacimiento tímido de una diversidad de nuevas organizaciones que pretendían representar a los empresarios informales y los autoempleados, como las cámaras regionales de los artesanos y los comedores populares en los barrios de miseria de Lima Metropolitana. Todas esas organizaciones tienen en común la relación ambivalente de dependencia en las instituciones profesionales de desarrollo, como las fundaciones religiosas y eclesiásticas, las ONG, los donantes extranjeros, los bancos privados con un rostro humano y de la financiación de gobiernos municipales y nacionales. Veinte años más tarde, en una edición actualizada que también toma en cuenta los procesos de las dos décadas intermedias, Matos Mar (2004) efectivamente analiza el colapso de las instituciones que tradicionalmente funcionaron como el sostén del orden democrático: el decaimiento de los partidos políticos, la erosión del status del poder legislativo y del sistema judicial, el ocaso del prestigio de los magistrados y de las autoridades de la ley y del orden, el colapso de las anteriormente poderosas centrales y confederaciones de sindicatos de los trabajadores y el debilitamiento de las demás entidades de la sociedad civil, como las cámaras de industria y de comercio y los colegios profesionales de médicos, abogados, ingenieros, etc. Matos Mar termina su análisis con un tono de cierto optimismo, aluciendo a la posibilidad del cierre de la brecha entre la informalidad de la sociedad y la formalidad del Estado a través de reformas sociales y políticas. Pero, ¿realmente es viable tal agenda de reinstitucionalización más o menos pacífica? Las instituciones paralelas, las jerarquías paralelas y los sectores paralelos que emergieron en el cauce de las líneas divisorias de la pobreza, la informalidad y la exclusión social ya pueden haber constituido un orden económico, social y

político más o menos duradero, aunque heterogéneo. Las Instituciones formales e informales se regulan según su propia lógica, legitimidad, moralidad y sanciones: el orden cívico de la economía y de la sociedad formal junto a la semianarquía de la pobreza, la informalidad y la exclusión social.

DEL DESBORDE POPULAR AL DESBORDE DE LA VIOLENCIA: EXCLUSIÓN, INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

La ciudadanía informal tiene un rostro violento. A finales de los años setenta Walton (1976, 1977) introdujo el concepto de “ciudades divididas”. Durante la década de los años ochenta las ciudades divididas o fragmentadas fueron analizadas sobre todo en términos de la miseria y/o de la exclusión urbana y, generalmente tipificadas, en términos de la dicotomía entre las elites y la clase media alta *versus* los habitantes de las favelas o barriadas. Sin embargo, a partir de los años noventa, se comenzaron a identificar las profundas divisiones urbanas con la falta de seguridad humana y la escasez de la presencia de autoridades protectoras en las partes descuidadas del territorio urbano, donde la pobreza suele coincidir con la violencia. El caso de Río de Janeiro, por ejemplo, cuyas favelas paupérrimas son sinónimo de áreas de acceso limitado dentro de las fronteras metropolitanas, adquirió una reputación deprimente en el círculo de autores y analistas de la violencia urbana. La publicación de Ventura (2002 [1994]) sobre la *cidade partida* fue seguida por una serie de publicaciones (Barcillos, 2003; Chaves, Pandolfi y Grynsman, 2003; Evangelista, 2003; Zaluar, 1994, 2001). Después de reestudiar las favelas y sus habitantes, de su investigación de los años setenta, treinta años más tarde, Perlman (1976, 2005: 22) llega a la conclusión desconcertante de que el “mito de la marginalidad” se ha transformado en la “realidad de la marginalidad”. Su reestudio demuestra que violencia e inseguridad urbana, junto al estigma de vivir en una favela, son los mecanismos más poderosos que contribuyen a esa “nueva marginalidad”. El debate sobre el panorama de la violencia urbana en los territorios metropolitanos de América Latina es descrita, en la actualidad, por estudios comparativos (De Olmo *et al.*, 2000; Rotker, Goldman y Balan, 2002; Koonings y Kruijt, 2004; y, Moser y Mcllwaine, 2004).

La violencia, no obstante, no está arraigada solamente en la vida diaria de los pobres urbanos, sino es, o era, también una característica de las prolongadas guerras civiles de los países de Centroamérica y de las naciones andinas. Ya mencionamos el cambio de actores en el panorama de la violencia y el terror. En efecto, los principales actores del terrorismo de Estado en las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta, o sea, los militares, las instituciones asociadas a la seguridad del Estado y la policía, se retiraron mayoritariamente para conceder paso a actores no estatales, quienes operan en enclaves urbanos de la violencia, pugnando y combatiendo entre sí el dominio sobre territorios urbanos; por lo general, el hábitat de los pobres y marginados. Actores armados, parte de ellos procedentes de las instituciones y de bandadas de combatientes (Fuerzas Armadas, paramilitares, frentes guerrilleros) y otra parte perteneciente a bandas criminales y bandas juveniles, lograron montar sistemas paralelos de violencia en países como Colombia, Guatemala y México y, en un sentido tal vez más restringido, en la Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras y el Perú.

Colombia y Guatemala son, tristemente, dos excelentes ejemplos de cadenas de causalidad entre la violencia generalizada en el ámbito nacional y enclaves de paz en el ámbito local. Sin embargo, la violencia nacional también se ha traducido en múltiples formas de violencia local. La Guatemala posbélica es atormentada por nuevas formas de violencia causada por bandas juveniles, ex fuerzas paramilitares que buscaron empleo en la criminalidad, y ex fuerzas militares y de la policía que se refugiaron en la criminalidad y el tráfico de droga (Sieder *et al.*, 2002). Según los datos publicados en el diario *El Periódico* en 2004, el número total de fuerzas paramilitares empleadas por el Gobierno durante la década de los años ochenta y noventa era de 1.200.000, sobre una población total de 12 millones. De estos 1.200.000, unos 400.000 viven actualmente en los Estados Unidos. En Colombia se ha institucionalizado el desborde de la violencia durante los últimos treinta años. El conflicto político también ha tenido consecuencias para la violencia relacionada con el tráfico de drogas y la criminalidad local. La guerra civil en este país es reproducida a escala ampliada en las múltiples “microguerras” focalizadas en las áreas metropolitanas y las comunas urbanas.

Describiendo el escenario complicado de la violencia colombiana, Pécaut (1999) introdujo la noción de la “banalidad de la violencia”. Posteriormente, el mismo autor (Pécaut, 2001, 2003) discutió extensamente la situación colombiana donde la exclusión, el crimen y la violencia empezaron a formar parte del vórtice del crimen organizado con base en la producción y el comercio de la droga dentro del conflicto civil del país (PNUD, 2003; Koonings y Nordquist, 2005). El conflicto interno prolongado transformó el país en una serie de pequeños teatros de guerra donde los múltiples actores armados tratan de interferir (Leal Buitrago, 1999, 2001). En el ámbito nacional se puede hacer la distinción entre las fuerzas estatales de seguridad, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional) como actores armados de la “izquierda” y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) como las fuerzas paramilitares unificadas de la “derecha”, organizadas por iniciativa de las élites rurales y los representantes de la economía clandestina para proteger sus intereses. Detrás de esta configuración de nivel nacional hay eslabones entre las fuerzas legales de seguridad y fuerzas “oscuras” entre las fuerzas del orden y la ley y las fuerzas; del desorden; entre las fuerzas paramilitares y los escuadrones de la muerte; y, entre la economía oficial y la economía clandestina.

Al observar el ámbito local aparece una estructura enormemente fragmentada. Escobar (2002) muestra la articulación de alianzas que se modifican casi continuamente entre los socios locales y los actores nacionales. Avilés (2001: 43-47) menciona más de cien asociaciones paramilitares, unificadas durante los seminarios y las conferencias de los años noventa en instituciones como Convivir, un agrupamiento de movimientos de combatientes y de vigilantes financiados por empresarios rurales y compuesto en centenares de comités y serenazgos locales. Por su parte Ceballos Melguizo (2001: 115-124) proporciona un impresionante análisis sobre la fragmentación de la violencia en Medellín durante la década de los años ochenta y noventa.

En estos micromundos de la violencia en Colombia operan consorcios criminales como las “bandas de la pesada”, o redes de empresarios clandestinos y de contrabando, y autoridades provinciales y locales que emplean criminales para el trabajo “sucio” ocasional organizado desde sus oficinas. Hay también grupos de subalternos de los líderes de las mafias que actúan como intermediarios en el mercado macabro de los contratos de la muerte y la criminalidad de

mayor escala; *galladas* (pandillas juveniles) en torno al tráfico de cocaína; y los sicarios (jóvenes que matan por contrato) para los subcontratos de la muerte a pedido. Las llamadas bandas de *chichipato* que llevan armas caseras, roban tiendas, casas, vehículos y asaltan peatones en la calle en los barrios de la pobreza, usando *bazuco*, una base de coca potente, como estimulante diario. Existen grupos de protectores y de “limpieza social” que se dedican a realizar ejecuciones por contrato, mientras que las agrupaciones fragmentarias de paramilitares, milicias y criminales locales encuentran empleo en masacres y en otros actos violentos.

También han surgido grupos de milicias de carácter híbrido que están compuestos de individuos de clase baja, procedentes de las fuerzas de la guerrilla de la izquierda y criminales comunes, organizados en bandas locales. El tráfico de droga ha acompañado su surgimiento. Estos grupos entraron en el mercado de la protección en la década de los años noventa, actuando como adversarios de los “escuadrones de la muerte” y agrupamientos de “limpieza social” de la derecha. Presentándose como grupos protectores de los barrios, comenzaron a combatir y a matar a los criminales y a los traficantes de droga y *bazuco*. Los primeros tenían nombres como las “Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo” (MP/PP), “Milicias Populares Valle de Aburrá” (MP/VA), “Milicias para América Libre”, etc. Todos éstos establecieron lazos con bandas y líderes locales de la izquierda. Fueron el producto de la anomia local, originada por el crecimiento explosivo de las pandillas criminales y de la crisis y dispersión de la izquierda armada después de la política del presidente Betancur para la reinmersión en la sociedad (Leal Buitrago, 2004). La consecuencia inmediata fue el fenómeno de los “campamentos de paz” donde los jóvenes presentes recibieron adoctrinamiento ideológico y entrenamiento en el uso de las armas. Algunos ex militantes de la izquierda encontraron empleo en el mercado de la protección y la autodefensa. Otros entraron en las bandas de droga. La retórica revolucionaria fue reutilizada para facilitar nuevas actividades de extorsión disfrazadas como impuestos populares y donaciones revolucionarias. Otros grupos, como “Los Capuchos”, comenzaron a actuar como ronderos, ajusticiando pequeños criminales, lo que aportaba apoyo popular y cierta legitimidad. Estas agrupaciones se subdividieron rápidamente y nuevos elementos de carácter eminentemente criminal adquirieron el liderazgo. Los milicianos formaron luego nuevas bandas, esta vez de escala menor y en abierta rivalidad y competencia con las bandas puramente criminales y con la policía. El proceso de fragmentación continuó en los siguientes años.

Después de los acuerdos de paz en Guatemala (1996), que formalmente concluyeron un período de 36 años de guerra civil se observan tres diferentes categorías de actores armados al margen de la ley. Primero, esta el fenómeno de los “poderes oscuros”, agrupaciones de ex-guerrilleros y ex-militares, algunos de ellos asociados a la antigua inteligencia militar, que se unieron con los incipientes carteles dentro de la nueva y floreciente narcoeconomía.⁹² La segunda categoría de actores armados lo forman las bandas de la criminalidad común, especializadas en robo de vehículos, secuestros y matanzas subcontratadas. La tercera categoría son las pandillas juveniles que en la Centroamérica posbélica son llamadas “maras”. Son bandas que establecieron sus territorios en los barrios populares de El Salvador, Honduras, Guatemala, y

92. Véase Goldman (2007), Peacock y Beltrán (2004) y Sieder *et al.* (2002).

en menor grado, en Nicaragua y en México. Participan en pequeñas guerras territoriales y extorsionan a la vez a pequeños empresarios, comerciantes, taxistas y chóferes del transporte público en los barrios populares. Al comienzo de este siglo, las maras son oficialmente consideradas como la amenaza principal de la seguridad nacional en el “triángulo norte” de Centroamérica. Como se indica *infra*, miles de jóvenes, entre 12 y 30 años de edad, pertenecen a alguna de las maras o pandillas juveniles, que tienen una presencia nacional macabra, por ser responsables en Guatemala del 20% de los homicidios, y en El Salvador y Honduras del 45% de los homicidios en 2003.

VACÍOS LOCALES DE GOBIERNO

La proliferación de las “miniguerras” y de los actores armados (urbanos) involucrados en América Latina está relacionada con el fenómeno de los vacíos locales de gobierno. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y de los representantes legales de la ley y el orden en áreas específicas (Kruijt y Koonings, 1999: 12). En estos vacíos emerge una simbiosis osmótica entre el Estado, y en particular la policía y el sistema legal, la criminalidad común y elementos criminalizados de (ex-) miembros de las Fuerzas Armadas, de la policía, de las unidades paramilitares y de los combatientes guerrilleros. En consecuencia, se adaptan la ley y la justicia local al resultado del orden oscilante entre las fuerzas paralelas de grupos locales de poder y autoridades morales, representantes electos de asociaciones de vecinos, pobladores o moradores, sacerdotes o pastores evangélicos, a veces empresarios exitosos o propietarios de emisoras locales de radio o televisión en alianzas fluctuantes.

Es interesante puntualizar que en este contexto de violencia inherente y de “miniguerras” por el control de pequeños territorios (urbanos) cuyos teatros tienen un alto grado de volatilidad, las Fuerzas Armadas no desempeñan un papel preponderante. En los países del Cono Sur y, en cierto modo, también en los países andinos y centroamericanos, como ya en décadas anteriores en México, las Fuerzas Armadas se retiraron de la arena pública para reformular sus objetivos institucionales hacia el establecimiento de Fuerzas Armadas profesionales como en los países miembros de la OTAN. Consecuentemente, las instituciones armadas dejaron prudentemente la confrontación pública con actores violentos no estatales a las fuerzas especiales de la policía, entrenados en el combate urbano. No obstante, mientras que las manifestaciones de esa nueva violencia gradualmente asumen rasgos permanentes, la anomalía de esta situación comienza a indicar el fenómeno del Estado ausente (por lo menos de manera parcial) en materia de seguridad y justicia.

Otro rasgo es la proliferación de la vigilancia privada: la policía privada, los guardianes privados nocturnos en los barrios de la clase media e, incluso, en los distritos populares, serenos particulares, escuadrones especiales de protección, fuerzas inconfundibles de protección del sistema bancario y financiero, fuerzas de justicia privada, comandos paramilitares, y escuadrones de muerte, entre otros. Originalmente vinculadas con las guerras civiles prolongadas en países como Colombia y Guatemala, estas asociaciones de orden y protección privadas se expandieron en toda América Latina y en algunos Estados del Caribe, como Jamaica.

En tercer lugar, podemos mencionar los nuevos actores armados en las favelas, en las villas, en las barriadas o en las comunas de miseria donde la autoridad local *de facto* es el traficante o el *drug lord*, quien da órdenes para los ajusticiamientos, pero funciona, además, como proveedor financiero de las ONG en su territorio. Durante una entrevista del autor con Deusimar da Costa, presidenta de la *Federação Municipal das Associações de Favelas do Rio de Janeiro* (FEMA-FARJ/FAR-Rio), ella enfatizó de manera muy franca que la coexistencia pacífica con los traficantes locales era un asunto común y corriente. “Ellos también son moradores”, dijo la señora, “y la presencia de ellos no nos molesta”. “Ellos tienen el poder de intervenir y, a pesar de todo, son moradores. “Mantenemos, como puede decirse, una vida simbiótica. No estamos inclinados de llamar a la policía en cada momento”⁹³. No se trata de pequeños bolsones o territorios olvidados dentro de las aglomeraciones urbanas, sino de jurisdicciones *de facto* de considerable tamaño y proporción, tal vez conformando el 25% del contorno urbano en metrópolis como Río de Janeiro y São Paulo, Buenos Aires, Bogotá y Medellín, México DF y Guadalajara, entre otras ciudades importantes. Los traficantes, mayoritariamente jóvenes o jóvenes adultos, son los nuevos dueños urbanos de la violencia. Ellos actúan en sus barrios también como los nuevos representantes de la ley paralela, no por justicia sino ajusticiando. A veces cobran impuestos paralelos y demuestran una cierta benevolencia hacia el desarrollo local paralelo, ofreciéndose a financiar las ONG locales en las favelas y villas marginalizadas. En algunos casos también negocian explícitamente con los líderes religiosos locales, quienes aprendieron a convivir en relaciones de coexistencia pragmática. Durante dos entrevistas del autor con Jonas Pedreina, presidente de la *Associação de Moradores* en una de las favelas del Cono Norte de Río de Janeiro, el entrevistado dejó claro que el traficante local en repetidas veces se había ofrecido a financiar las obras sociales de la iglesia y de las ONG afiliadas a la asociación de habitantes “sin ninguna condición”; pero que tanto él como el pastor evangélico habían entendido que el arreglo implicaría el permiso de reclutar jóvenes para tareas de protección y de transporte de contrabando. Tanto el pastor como el líder barrial habían rechazado las propuestas⁹⁴. El mismo fenómeno se presenta en el Gran Buenos Aires⁹⁵. Los traficantes en las villas argentinas, las favelas brasileñas, los tugurios colombianos y en zonas guatemaltecas han reproducido escenarios de guerra o guerrilla nacional en los territorios urbanos.

Algunos miles de niños y adolescentes funcionan como soldados de la droga en las guerras urbanas en Río de Janeiro. Zaluar (2000) tipificó, con mucha razón, la relación entre las bandas juveniles y el comercio de drogas en las favelas de Río de Janeiro como una integración perversa de la economía clandestina y la violencia urbana. En este contexto también hay que analizar el nuevo papel de las bandas juveniles criminales (maras) en Centroamérica. En El Salvador, Honduras, Guatemala y, en menor grado, en Nicaragua las maras son oficialmente consideradas como amenaza principal de la seguridad nacional (Savenije y Andrade-Eekhoff, 2003; Savenije, 2004). Decenas de miles de jóvenes entre 12 y 30 años de edad pertenecen a una de las maras o pandillas juveniles, que tienen una presencia nacional macabra al ser responsa-

93. Entrevista del 28 de agosto de 2003, Río de Janeiro.

94. Entrevistas del 29 y 30 de agosto de 2003, Río de Janeiro.

95. Comunicación personal con Marcelo Saín, Vice-ministro de Seguridad en la provincia de Gran Buenos Aires, 26 de junio de 2003, Santiago de Chile.

bles del 20% (Guatemala) y 45% (El Salvador y Honduras) de los homicidios ocurridos durante 2003 (Peetz, 2004). Las estimaciones del número de los mareros por país difieren de manera considerable. Peetz (2004: 59) cita diferentes fuentes que estiman el número de jóvenes mareros entre 14.000 y 200.000 en Guatemala; 10.500 y 35.000 en El Salvador; y 36.000 y 100.000 en Honduras. Nicaragua cuenta tal vez con 4.500 mareros; Costa Rica, con 2.600; Panamá, con 1.385; y Belice, con cien. La economía marera centroamericana depende del control territorial y el acceso al transporte y comercio local de drogas. La escala de operaciones en términos de la violencia percibida es tan grande que los parlamentos de El Salvador y de Honduras aprobaron una legislación especial antimarera que permite operaciones de mandos especiales de las fuerzas policiales y militares (operación “Libertad” en Honduras en 2003, “Plan Mano Dura” en El Salvador en 2003). En El Salvador el número de víctimas de la violencia marera ya ha pasado el número total de los muertos durante la guerra civil. En 2004 los presidentes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras firmaron un acuerdo para concertar esfuerzos para combatir la violencia criminal juvenil en los tres países. En abril de 2005 los Jefes del Estado Mayor de las instituciones armadas de estos tres países solicitaron al Jefe del Comando Sur de Estados Unidos (USSOUTHCOM), el general Bantz Craddock, asistencia técnica y financiera para crear una fuerza especial combinado el ejército y la policía para combatir el tráfico de las droga y las demás actividades de las maras⁹⁶. El hecho hace alusión a la confrontación, en Colombia durante la década de los noventa, entre los carteles de droga, el gobierno nacional y las fuerzas especiales norteamericanas.

CONCLUSIONES

La exclusión social y los fenómenos asociados, como la pobreza, la discriminación y la informalidad, conforman un contexto fértil para que puedan brotar los gérmenes de la violencia y el terror en los segmentos pobres y marginados de las metrópolis y de las grandes conglomeraciones urbanas (Briceño-León, 2002; Davis, 2004). Cuando la exclusión social, como en el caso de América Latina, se profundiza o se consolida en “ciudades divididas” en el ámbito espacial, social, cultural, o cuando la ausencia de los actores legítimos de la ley y del orden se manifiesta de forma crónica, se abre el camino para los actores armados privados e informales, que pasan a ocupar el lugar de la policía y la justicia, transformando los barrios pobres y marginados en espacios de desintegración social, del terror y del miedo, y del dominio de los criminales, (Koonings y Kruijt, 2006). Hay una tendencia hacia la consolidación de este fenómeno, tomando en cuenta que la juventud de estos barrios, favelas, barriadas o comunas de miseria, está acostumbrándose desde su niñez a la “normalidad” de la violencia, siendo “catequizados” por la violencia doméstica habitual (Moser y McIlwaine, 2004), por la violencia omnipresente en la calle (Rotker *et al.*, 2002) y por la incesante actuación represiva de la policía que, cuando está presente, lo hace con la pistola o la ametralladora en la mano. Las políticas públicas que pretenden combatir la exclusión social y “pacificar” la relación cívico-policial, entonces, aparentan ser

96. *Siglo Veintiuno* (Guatemala), 15 de abril de 2005.

si no una solución, por lo menos un freno a este proceso de deterioro. Combatir la exclusión social, fortalecer el tejido social local, equilibrar bien las tareas represivas y las tareas preventivas de la policía nacional y local, fortalecer los gobiernos municipales y locales y, sobre todo, ganar y mantener la confianza de las organizaciones populares locales, parecen ser los ingredientes del “cóctel” de buen gobierno en asuntos de seguridad cívica. Uno de los ejes centrales es la confianza mutua entre las fuerzas del orden y la población local y la participación voluntaria en comités de seguridad local.

El arriba citado informe del PNUD (2004) sobre el estado de la democracia en América Latina, que hace uso de una enorme encuesta del Latinobarómetro, informaba que la mayoría de la población latinoamericana preferiría un gobierno de tinte autoritario que llegara a encontrar una solución a la pobreza masiva. Eso lleva a formular preguntas sobre el carácter de la estabilidad del orden político que implica la existencia generalizada de una ciudadanía de segunda clase. La pobreza dentro de un contexto de violencia parece ser el mecanismo estándar de integración de los marginalizados urbanos. Segmentos considerables de la población de Latinoamérica sobreviven en la economía y sociedad informal donde diariamente se comparte la pobreza y la violencia. Muchos de los actores armados de esta nueva violencia son reclutados de las filas de los informales y los excluidos. Este fenómeno de la exclusión-con-violencia compartida por las masas de los pobres urbanos contribuye a la destrucción de los fundamentos morales del orden democrático y de los perímetros de la ciudadanía. La violencia crónica, incluso dentro de los límites de los enclaves territoriales restringidos, ayuda a la erosión de la legitimidad del orden político. Es paradójico que varios gobiernos latinoamericanos —al igual que los líderes populares y las autoridades religiosas en su respectivo contexto local—, hayan aceptado una coexistencia pacífica *de facto* con los actores no estatales de la violencia, a condición de que ellos no constituyan públicamente una amenaza para las autoridades políticas en el ámbito nacional. La pregunta clave es, por supuesto, por cuánto tiempo más se puede mantener la estabilidad del orden económico, social y político en América Latina en el contexto de este precario equilibrio entre niveles “aceptables” de exclusión y niveles “aceptables” de violencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alba, C. y D. Kruijt (1995), *La utilidad de lo minúsculo. Estudios sobre la informalidad y la microempresa en México, Centroamérica y los países andinos*. El Colegio de México, (Jornadas # 125). México, D.F.
- Alba, C. y Kruijt, D. (2007) (eds.), *Violencia urbana en América Latina*. Número especial de *Foro Internacional* 189 Vol. XLVIII (3) (julio – septiembre de 2007), pp. 485 – 696
- Acuña, O. y V. Hugo (1993), *Las repúblicas agroexportadoras. Tomo IV de la Historia general de Centroamérica (1970–1945)*. Sociedad Estatal Quinto Centenario y FLACSO. Madrid y San José.
- Agüero, F. (1998), *Brechas en la Democratización: Las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas*. FLACSO (Nueva Serie FLACSO). Chile.
- Agüero, F. y J. Stark (eds.), (1998), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Coral Gables: North-South Center Press. Miami.
- Avilés, W. (2001), “Institutions, military policy, and human rights in Colombia” en *Latin American Perspectives*. Tomo 116, Vol 28, número, 1, pp. 31-55.
- Atunes, P. C. B. (2002), *SNI & ABIN. Uma leitura de atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- Balconi, J. y D. Kruijt (2004), *Hacia la reconciliación. Guatemala 1960–1996*. Piedra Santa. Guatemala.
- Barcellos, C. (2003), *Abusado. O dono do morro Santa Marta*. Editora Record. Rio de Janeiro.
- Basombrío, C. et al., (2004a), *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*. Instituto de Defensa Legal (IDL). Lima.
- Basombrío, C. et al., (2004b), *Manejo y gestión de la seguridad. De la reforma al inmobilismo*. Instituto de Defensa Legal (IDL). Lima.
- Bastos, S., (1998), “Los indios, la nación y el nacionalismo” en Dary, C. (ed.), *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. FLACSO. Guatemala. pp. 87–157.
- Benites, R., (2002), “México: Doctrinas de seguridad y defensa (del siglo xx al xxi)” en Tulchin, J. (ed.), *Nuevos temas de seguridad en América Latina*. Fundació CIDOB. Barcelona. pp. 55–72.
- Benites, R. (2003), “América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?” ponencia presentada en el *51 Congreso de Americanistas*, Santiago de Chile, 14–18 de julio de 2003.
- Bobe, L. (ed.), (2002), *Soldados y ciudadanos en el Caribe*. FLACSO. Santo Domingo.
- Bobe, L. (ed.), (2003), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Nueva Sociedad. Caracas. pp. 175–228.
- Bodemer, K.; Kurtenbach, S. y K. Meschkat (eds.) (2001), *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Briceño-León, R. (2002), “Introducción: La nueva violencia en América Latina” en Briceño-León, R. (ed.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. FLACSO. Buenos Aires. pp. 13–26.

- Caldeira, T. (2000), *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, University of California Press. Berkeley.
- Camou, A. (2002), "Argentina (otra vez) en crisis. El dolor de ya no ser" en *Anuario social y político de América Latina y El Caribe* # 5. Nueva Sociedad y FLACSO. Caracas y San José. pp. 21–28.
- Ceballos Melguizo, R. (2001), "The Evolution of the Armed Conflict in Medellín. An Análisis of the Major Actors" en *Latin American Perspectives*. Tomo 116, Vol 28 número 1, pp. 110–131.
- Chaves Pandolfi, D., y M. Grynspan (2003), *A favela fala. Depoimentos ao CPDOC*. Editora Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro.
- CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina LC/G.2288-P. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Close, D. (2005), *Los años de Doña Violeta. La historia de la transición política*. Lea Grupo Editorial. Managua.
- Crabtree, J. (2005), *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz, Fundación PIEB.
- Costa, G., y C. Basombrío (2003), *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Lima.
- Davis, M. (2004), "Planet of Slums" en *New Left Review*. Número 26. Marzo-abril 2004.
- Denissen, M (2008), *'Winning Small Battles, Losing the War'. Police Violence, the Movimiento del Dolor, and Democracy in post-authoritarian Argentina*. Amsterdam: Rozenberg Publishers
- Escobar, C. (2002), "Clientelism and citizenship: the limits of democratic reform in Sucre, Colombia" en *Latin American Perspectives*. Tomo 126, Vol 29, número 5), pp. 20–47.
- Evangelista, H. (2003), *Violência, jogo do bicho e narcotráfico segundo uma interpretação*. Editora Revan. Rio de Janeiro,
- Fico, C. (2001), *Como heles Aguiar. Os subterrâneos da ditadura militar: Espionaje e polícia política*. Editora Record. Rio de Janeiro.
- Flores Galindo, A. (1994), *Buscando un Inca: Identidad y utopía en los Andes*. Cuarta edición. Editorial Horizonte. Lima.
- Fuentes, C. (2000), "After Pinochet: Civilian Policies toward the Military in the 1990s Chilean Democracy" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol 42, número 3, otoño 2000. pp. 111–142.
- Galli, R. y D. Kucera (2003), *Informal Employment in Latin America: Movements over Business Cycles and the Effects of Worker Rights*. ILO/International Institute for Labour Studies, (DP/145/2003). Ginebra.
- Glebbeck, M. (2003), *In the Crossfire of Democracy. Police Reform and Police Practice in Post-Civil War Guatemala*. Rozenberg Publishers (Latin America Series). Ámsterdam.
- Huneus, C. (2002), *El régimen de Pinochet*. Editorial Sudamericana. Santiago de Chile.

- Hunter, W. (1997), *Eroding Military Influence in Brazil - Politicians against Soldiers*. The University of North Carolina. Chapel Hill.
- Koonings, K. y D. Kruijt (2002), "Military Politics and the Mission of Nation Building", en Koonings, K. y D. Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. Zed Books. Londres. pp. 9–34.
- Koonings, K. y D. Kruijt (2004), "Armed Actors, Organised Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments" en Koonings, K. y D. Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books, Londres. pp. 5 – 15.
- Koonings, K. y D. Kruijt (2007), "Fractured Cities, Second-Class Citizenship, and Urban Violence: An Overview" en Koonings, K. y D. Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Londres, Zed Books
- Kruijt, D. (2001), "Low Intensity Democracies: Latin America in the Post-dictatorial Era" en *Bulletin of Latin American Research. Journal of the Society for Latin American Studies*. Vol 20, n° 4. pp. 409–430.
- Kruijt, D. (2004), "Exclusión social y violencia urbana en América Latina" en *Foro Internacional* 178, Vol 44, número 4. Octubre-diciembre 2004, pp. 746–764.
- Kruijt, D. y K. Koonings (1999), "Violence and Fear in Latin America" en Koonings, K. y D. Kruijt (eds.) en *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence, and Terror in Latin America*. Zed Books. Londres. pp. 1–30.
- Kruijt, D. y K. Koonings (2004) "The Military and their Shadowy Brothers-in-Arms", en Koonings K. y D. Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books. Londres. pp. 126–147.
- Kruijt, D. y R. Van Meurs (2000), *El guerrillero y el general. Rodrigo Asturias y Julio Balconi sobre la guerra y la paz en Guatemala*. FLACSO. Guatemala.
- Kruijt, D, C. Sojo, y R. Grynspan (2002), *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*. Rozenberg Publishers (Latin America Research Series). Ámsterdam.
- Kruijt, D. y M. Tello (2002), "From Military Reformists to Civilian Dictatorship. Peruvian Military Politics from the 1960s to the Present" en Koonings, K. y D. Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. Zed Books. Londres. pp. 35–63.
- Kruijt, D. (2008a). "Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados", en Mesa, M. y Rojas, F. (eds) *Violencia en América Latina*. Número monográfico de *Pensamiento Iberoamericano* n° 3 (enero – junio), pp. 55 – 70.
- Kruijt, D. (2008b). *Guerrillas: War and Peace in Central America*. Londres, Zed Books
- Lacayo, A. (2005), *La difícil transición nicaragüense. En el gobierno con doña Violeta*. Managua. Fundación UNO (Colección Cultural de Centro América, Serie Ciencias Humanas # 12).
- Leal, F. (ed.) (1999), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

- Leal, F. (2000), "Situación política de Colombia" en *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*. Año 3, 2000, pp. 55–64.
- Leal, F. (2004), "Armed Actors in the Colombian Conflict" en Koonings, K. y D. Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books. Londres. pp. 126–147.
- Loveman, B. (1999), *Por La Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington, Delaware, Scholarly Resources, Inc.
- Maler, S. (2002), "Las migraciones y la problemática transnacional: tendencias recientes y perspectivas para 2020" en Bodemer, K. y E. Gamarra (eds.), *Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. pp. 160–196.
- Matos, J. (1984), *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Matos, J. (2004), *Desborde popular y crisis del estado. Veinte años después*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima.
- McSherry, P. (1997), *Incomplete Transition. Military Power and Democracy in Argentina*. Houndmills, MacMillan.
- Millett, R. (1977), *Guardians of the Dynasty. A History of the U.S. Created Guardia Nacional of Nicaragua and the Somoza Family*. Orbis Books. Maryknoll, N. Y.
- McIlwaine, C. y C. Moser (2001), "Violence and social capital in urban poor communities: perspectives from Colombia and Guatemala" en *Journal of International Development*, XIII, número 7, 2001, pp. 965–984.
- McIlwaine, C. y C. Moser (2004), "Drugs, alcohol and community tolerance: an urban ethnography from Colombia and Guatemala" en *Environment and Urbanization*, XVI, número 2, 2004, pp. 49–62.
- McIlwaine, C. y C. Moser (2006), "Living in fear: how the urban poor perceive violence, insecurity and fear" en Koonings, K. y D. Kruijt (eds.) *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Zed Books (2006, Londres.
- Moser, C. (2004), "Urban violence and insecurity: an introductory roadmap" en *Environment and Urbanization* XVI, número 2, 2004, pp. 3–16.
- Moser, C. y C. McIlwaine (1999), "Participatory urban appraisal and its application for research on violence" en *Environment and Urbanization*, XI, número 2, 1999, pp. 203–226.
- Moser, C., y C. McIlwaine (2004), *Encounters with Violence in Latin America. Urban Poor Conceptions from Colombia and Guatemala*. Routledge. Londres,
- Moser, C. y D. Rodgers (2005), *Change, Violence and Insecurity in Non-Conflict Situations*. Londres, Overseas Development Institute.
- O'Donnell, G. (2003), "Acerca de las problemáticas fronteras de América Latina" en O'Donnell, G.; Hewitt de Alcántara, C. y A. Escobar (2003) *Cruzando fronteras en América Latina*. CEDLA, (Cuadernos del CEDLA # 16). Ámsterdam. pp. 7–18.
- Olmo, R. et al. (2000), "Inseguridad, violencia y miedo en América Latina", en *Nueva Sociedad* número 167 (número especial). Mayo–junio 2000.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2004), *Panorama laboral 2004*. Organización Internacional de Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- Perlman, J. (1976), *The Myth of Marginality. Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. University of California Press. Berkeley.
- Perlman, J. (2005), “The Myth of Marginality Revisited. The Case of *Favelas* in Rio de Janeiro 1969-2003”. Manuscrito no publicado, 24 de marzo de 2005.
- Pérez, H. (1993), *De la posguerra a la crisis. Tomo V de la Historia general de Centroamérica (1945 – 1979)*. Sociedad Estatal Quinto Centenario y FLACSO. Madrid y San José.
- Pérez, J. (2004), “La pobreza urbana en América central: Evidencias e interrogantes de la década de los 90”, en Davis, S.; Gacitúa. E. y C. Sojo, (eds.), *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*. FLACSO y Banco Mundial. San José y Washington. pp. 63–103.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003), *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano*. Editorial El Malpensante. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay”. Abril. (www.democracia.UNDP.org).
- Portes, A. (1989), “Latin American urbanization during the years of the crisis” en *Latin American Research Review*. XXIV, Vol 4, número 3, pp. 7–43.
- Rojas, F. (ed.) (2003), *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Rojas, F. Arévalo de León, B. y C Sojo, (1998), *Sociedad, estado y fuerzas armadas. La nueva agenda de seguridad en Centroamérica*. FLACSO. Guatemala y Santiago de Chile.
- Rosada-Granados, H. (1998), *El lado oculto de las negociaciones de la paz. Transición de la guerra a la paz en Guatemala*. Fundación Friedrich Ebert - Proyecto Nacional [Materiales de estudio y trabajo #23]. Guatemala.
- Rotker, S., Goldman, K. y J. Balán (eds.), (2002), *Citizens of Fear. Urban Violence in Latin America*. Rutgers University Press. New Brunswick.
- Saín, M. (2002), *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Saín, M. (2003), “Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización” en Paper presented at the *3th Simposio Internacional sobre Seguridad y Defensa ‘Nuevas tendencias de la seguridad subregional*, ponencia presentada en el *Hemispheric Center for Defense Studies* (CHDS). 14–17 de abril. Santiago de Chile.
- Savenije, W. y K. Andrade-Eekhoff (2003), *Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador*. FLACSO. San Salvador.

- Savenije, W. (2004), "La mara Salvatrucha y el Barrio 18 St.' en *Foreign Affairs en Español* 4, número 2. Abril-junio, pp. 28-46.
- Savenije, Wim (2007), 'Las pandillas transnacionales o "maras". Violencia urbana en Centroamérica', *Foro Internacional* 189 Vol. XLVIII (3) (julio - septiembre), pp. 637 - 659.
- Sieder, R. *et al.* (2002), *Who Governs? Guatemala Five Years After the Peace Accords*. Hemispheric Initiatives & Washington Office on Latin America (WOLA). Cambridge, Mass.
- Silva, P. (ed.) (2001), *The Soldier and the State in South America. Essays in Civil-Military Relations*. Palgrave. Basingstoke.
- Solares, J. (1992), "Guatemala: Etnicidad y democracia en tierra arrasada" en Gabriel Aguilera *et al.* *Los problemas de la democracia*. FLACSO. Guatemala. pp. 47-72.
- Torres-Rivas, E. (1993), *Historia inmediata Tomo VI de la Historia general de Centroamérica (1979-1991)*. Sociedad Estatal Quinto Centenario y FLACSO. Madrid y San José.
- Vellinga, M. (2004), "The Political Economy of the Drug Industry: Its Structure and Functioning", en Vellinga, M. (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*. University Press of Florida. Gainesville. pp. 3-22.
- Ventura, Z. (2002), *Cidade partida*. Rio de Janeiro, Editora Companhia das Letras, [primera edición en 1994].
- Walter, K. (2004), *El régimen de Anastasio Somoza, 1936-1956*. Universidad Centroamericana (UCA) - Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA). Managua.
- Walton, J. (1976), "Guadalajara: Creating the divided city" en Wayne, C. y R. U. Kemper (eds.), *Metropolitan Problems and Governmental Responses in Latin America*. Sage. Beverly Hills.
- Walton, J. (1977), *Elites and Economic Development. Comparative Studies in the Political Economy of Latin American Cities*. The University of Texas Press. Austin.
- Zaluar, A. (1994), *Condomínio do diabo*. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- Zaluar, A. (2000), "Perverse Integration: Drug Trafficking and Youth in the Favelas of Rio de Janeiro" en *Journal of International Affairs*, Vol 53, número 2, pp. 654-671.
- Zaluar, A. (2001), "Violence in Rio de Janeiro: Styles of Leisure, Drug Use, and Trafficking" en *International Social Science Journal*, número 3, pp. 369-379.
- Zaverucha, J. (2005), *FHC, forças armadas y polícia. Entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Editorial Record. Rio de Janeiro.

6. “Avaricia” y “agravios” en las guerras de Angola: su persistencia como obstáculo al proceso de rehabilitación⁹⁷

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO

INTRODUCCIÓN

Tras más de cuatro décadas de guerras devastadoras, que ocasionaron una de las peores crisis humanitarias recientes, el conflicto armado en Angola llegó a su fin en el año 2002. Desde entonces, el país afronta un proceso de rehabilitación posbélica caracterizado por ciertas peculiaridades respecto a otros escenarios de reconstrucción habidos en la posguerra fría, así como por algunas luces y bastantes sombras. En tal proceso, que cuenta con una escasa incidencia de las Naciones Unidas y de los donantes internacionales, los avances hacia una democracia integradora y un desarrollo humano que satisfaga las necesidades básicas de la mayoría están resultando excesivamente lentos, inciertos e insuficientes. La falta de un “dividendo de la paz” para la mayoría está generando un aumento de la frustración y del malestar que dificulta la reconciliación, y podría ser germen de conflictos socio-políticos de nuevo cuño. La tesis central de este artículo es que gran parte de los problemas que originaron la guerra, y que se vieron agravados por ella, no están siendo afrontados de forma adecuada en este período crítico de la historia del país, con el consiguiente riesgo de que las heridas no cicatricen correctamente. En particular, tales problemas se podrían agrupar en dos grandes categorías. Por un lado, los socioeconómicos, concretamente la pobreza y la creciente desigualdad social, derivadas de un sistema depredador en el que las elites políticas vienen utilizando el poder como un instrumento de lucro y de acaparamiento fraudulento de los recursos del país, a costa de la miseria de la mayoría. Por otro, los agravios y disputas de tipo político, relacionados con la falta de democracia, el autoritarismo y los sentimientos de exclusión política de diferentes sectores políticos y grupos étnico-territoriales. Ambas dimensiones, la económica y la política, se corresponden *grosso modo* con dos enfoques empleados con frecuencia por la literatura centrada en las causas de las guerras civiles recientes: el de la avaricia (*greed*) y el del agravio (*grievance*).

97. Los contenidos de este artículo se derivan de la realización del proyecto de investigación titulado “Seguridad humana, desarrollo humano y gobernabilidad como claves de los procesos de reconciliación y rehabilitación posbélicas”, financiado por la Universidad del País Vasco. Ref: 1/UPV 00111.323-H-15866/2004. Igualmente, son resultado del trabajo de campo realizado por el autor en Angola durante los veranos de 2001 y 2004. El autor agradece la colaboración prestada por las múltiples personas y organizaciones que fueron entrevistadas o proporcionaron apoyo en dichas visitas.

El inadecuado afrontamiento de muchos de esos problemas y su pervivencia en este período de posguerra pueden explicarse, en gran medida, por otro enfoque presente en la bibliografía sobre el desarrollo, el denominado “maldición de los recursos”: los países pobres con una dependencia excesiva de la exportación de recursos naturales tienen cierta tendencia a disponer de unas menores tasas de desarrollo humano y de democracia⁹⁸. Ciertamente existen otros muchos factores que condicionan el modelo económico y político de un país. Pero, en cualquier caso, la floreciente economía del petróleo en Angola tiene una incidencia decisiva en la pervivencia de múltiples rasgos de malgobierno, como son el uso patrimonial del Estado por la élite, el autoritarismo, la corrupción o la represión. Las prácticas depredadoras del poder para apropiarse de los recursos naturales de ese país son la principal causa de la falta de avances claros hacia un modelo políticamente más democrático e integrador, y económicamente más equitativo.

En cuanto a la estructura del capítulo, primero haremos un breve repaso histórico, iniciando en las diferentes guerras habidas en Angola, los sucesivos acuerdos de paz, y las principales consecuencias de la violencia sufrida. Segundo, se interpretarán las causas del conflicto, a la luz de la bibliografía sobre este país y sus guerras civiles. En tercer lugar, se analizará en qué medida, y por qué, numerosos factores socioeconómicos y políticos que contribuyeron a las sucesivas guerras habidas en Angola perviven hoy en día. Finalmente, se extraerán algunas conclusiones sobre la marcha del proceso y las perspectivas de futuro.

APROXIMACIÓN HISTÓRICA. LAS GUERRAS DE ANGOLA

Muchos factores de la situación actual del país tienen un carácter estructural y profundas raíces históricas que se hunden cuando menos en el período colonial, así como en el autoritarismo y la violencia dominantes tras la independencia. Por ejemplo: la débil presencia del Estado en gran parte del territorio, los sentimientos de agravio y exclusión de diferentes grupos étnicos y regiones, el autoritarismo y la falta de una cultura de ciudadanía basada en derechos, la economía extractiva y depredadora, y una muy desigual estructura de clases sociales.

Angola comprende una amplia diversidad étnico-cultural y un territorio en el que existieron varios reinos nativos, algunos de gran importancia, como el Kongo. Así, este país es fruto del dominio colonial ejercido por Portugal (y los Países Bajos entre 1641 y 1648) durante casi cinco siglos, desde su llegada en 1483 hasta 1975. Los portugueses establecieron inmediatamente un lucrativo sistema de captura y tráfico de esclavos hacia América, contando con la colaboración de las autoridades de los reinos locales, dando lugar a la aparición de una clase de ricos comerciantes nativos. De todos modos, el control colonial ejercido por Portugal fue bastante débil. Sin llegar a instaurar un sistema de gobierno sólido como otras potencias coloniales, se limitó a controlar algunos puertos costeros, desde donde se desarrolló un activo comercio con el interior, cuyo control sólo se dio a finales del xix y principios del xx. Además, la presencia de colonos portugueses fue escasa, incrementándose sólo durante los veinte años previos a la independencia (en 1975 sumaban 340.000 personas). El sistema colonial se basó en la esclavitud, abolida en

98. Entre la abundante bibliografía al respecto, un estudio genérico es el de Ross (2001).

1880, aunque otras formas de trabajo forzado perduraron hasta mediados de los años sesenta. La economía colonial se centró en la explotación de algodón, caucho, madera, minerales y, sobre todo, café, pero hacia 1960 el motor de la economía colonial pasó a ser el petróleo.

El colonialismo portugués, a diferencia del de otras potencias europeas, no se basó en el gobierno indirecto mediante las elites locales, ni realizó esfuerzos por desarrollar estructuras para el autogobierno, ni para capacitar cuadros locales. Sus políticas privilegiaban a los colonos, frecuentemente pobres e ignorantes. En una escala intermedia entre los colonos blancos y los *indígenas*, carentes de derechos, estaban los *assimilados*, un reducido número de nativos (1% del total al proclamarse la independencia) que había hecho suya la lengua y cultura portuguesas, y que había obtenido el derecho a voto, la ciudadanía portuguesa y un cierto estatus socioeconómico. Entre ellos se encontraba un grupo más específico, el de los *mulattos*, conformado por familias enriquecidas incluso ya al comienzo del período colonial, con el tráfico de esclavos y otras actividades. La existencia de los *mulattos* y los *assimilados*, que han conformado las elites del país tras la independencia, constituye otro elemento más de complejidad y división en la sociedad angolana, añadido al étnico y al geográfico (Malaquías, 2007: 29-33).

En este contexto de discriminación y de una economía orientada a los intereses de la metrópoli, algunos sectores locales de *assimilados* y otros grupos nativos minoritarios con cierta formación (maestros, religiosos, bajos funcionarios), desarrollaron un sentimiento de agravio que alentó su conciencia nacionalista. Así, a finales de los años cincuenta, comenzó la lucha por la emancipación de la colonia, y con ella un período de cuatro décadas de conflicto armado casi ininterrumpido, con cuatro guerras consecutivas: a) la *guerra de la independencia* (1957-1975), finalizada con la independencia; b) la *guerra del mato* (bosque) (1975-1991), que concluyó con los Acuerdos de Bicesse; c) la *guerra de las ciudades* (1992-1994), cuyo fin llegó con el Protocolo de Paz de Lusaka; y d) la última guerra (1998-2002), finalizada con el Memorando de Entendimiento de Luena.

La guerra por la independencia fue librada por tres organizaciones nacionalistas, enfrentadas entre sí, pues cada una tenía sus propias bases étnico-regionales: el MPLA (Movimiento Popular de Liberación de Angola), apoyado especialmente por los kimbundus del norte, aunque con el perfil más multiétnico y urbano de las tres; el FNLA (Frente Nacional de Liberación de Angola), representativo de los bakongo del norte; y la UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola), respaldada sobre todo por los ovimbundu del centro-sur. Otra diferencia significativa radicaba en la clase social de sus líderes: mientras los de la UNITA y del FNLA eran principalmente *assimilados* educados en las escuelas de los misioneros, el MPLA estaba controlado principalmente por *mulattos* (Malaquías, 2007: 33).

La declaración de independencia en 1975 tuvo lugar de forma caótica, con la “huida” de las autoridades y la mayoría de los colonos portugueses, y sin un traspaso formal del poder. Esto facilitó que las tres organizaciones citadas continuaran la guerra, pero esta vez entre sí. El MPLA, con apoyo de soldados cubanos y material soviético, logró controlar la capital y fundar la República Popular de Angola. Por su parte, la UNITA (junto al FNLA, que pronto se disolvería) constituyó en Huambo la República Democrática de Angola, contando con el apoyo de Sudáfrica y de EE. UU. Se conformó así un conflicto armado característico del período de la Guerra Fría, en el que un bando era aliado del bloque socialista y, el otro, del capitalista.

El ocaso de la Guerra Fría facilitó el inicio de varias reformas económicas y políticas. A finales de los ochenta, el país había emprendido cierta liberalización de la economía, procediendo a privatizar propiedades públicas (que las elites acapararon a bajo coste) e integrándose en 1989 en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. A su vez, en 1991 se implantó un sistema pluripartidista y se legalizaron numerosas asociaciones, así como medios de comunicación independientes. Todo ello posibilitó que ese año se firmaran los Acuerdos de Paz de Bicesse y que, en 1992, se celebraran unas elecciones, bajo la supervisión de Naciones Unidas.

Ante su derrota en las urnas, la UNITA, muchas de cuyas tropas no habían sido aún desmovilizadas, inició de inmediato la “guerra de las ciudades”, sitiando y bombardeando numerosos núcleos urbanos. El estallido del conflicto provocó un colapso económico, una nueva oleada de desplazados, una grave crisis humanitaria, y la progresiva pérdida de apoyos externos de esa organización. Desde aproximadamente 1993, EE. UU. dejó de respaldarla, legitimando y apoyando al gobierno del MPLA, como hicieron también Naciones Unidas y otros Gobiernos (Messiant, 2004a: 108).

La guerra finalizó en 1994 con el Protocolo de Paz de Lusaka, que estipulaba la creación de un Gobierno de Unidad Nacional con algunos ministros de la UNITA. Naciones Unidas fue incapaz de hacer cumplir los acuerdos entre las partes, quienes continuaron armándose y generando tensión, de modo que una nueva y última guerra estalló en diciembre de 1998. Pronto se constató un progresivo debilitamiento económico, geopolítico y militar de la UNITA, en gran medida debido a la pérdida de sus principales apoyos internacionales, así como a las sanciones que le impuso, en 1998, el Consejo de Seguridad, en particular la que prohibía venderle armas o comerciar diamantes de las zonas que controlaba, lo que mermó su financiación. Con una creciente carencia de medios, la UNITA fue reduciendo su capacidad operativa, y perdiendo sus principales bases territoriales y las zonas diamantíferas. La alternativa fue el paso de una guerra convencional a otra de guerrillas, con prácticas aún más destructivas y crueles, que generaron una nueva crisis humanitaria.

Aunque diferentes sectores sociales venían abogando, desde finales de los noventa, por un final dialogado al conflicto, el Gobierno optó por la derrota de la UNITA, cosa que, como dice Messiant (2004b), también hicieron tácitamente las potencias principales y las multinacionales con intereses en el país. Esto fue lo que aconteció cuando, el 22 de febrero de 2002, el Ejército dio muerte, en la provincia de Moxico, a Jonas Savimbi, el carismático líder de esa organización. De inmediato los jefes militares de ambas partes iniciaron negociaciones a puerta cerrada y sin presencia de otros actores nacionales (resto de partidos políticos, organizaciones sociales, iglesias, medios de comunicación) o internacionales (Naciones Unidas, países de la troika que habían velado por el acuerdo de Lusaka). El nuevo tratado de paz, presentado como un acuerdo conciliatorio, supuso más bien la rendición militar de UNITA, edulcorada con la concesión a sus líderes de algunos puestos en embajadas y Gobiernos provinciales, así como, según fuentes no oficiales, de la explotación de algunas zonas diamantíferas.

El acuerdo de paz se plasmó en el Memorando de Entendimiento de Luena, firmado el 4 de abril de 2002 entre ambos Ejércitos⁹⁹. El documento estableció la amnistía para todos los crímenes cometidos durante el conflicto, la integración de 5.047 soldados de la UNITA

99. El proceso conducente a este acuerdo y sus características pueden verse en Griffiths (2004).

en el Ejército y la policía, y la desmovilización del resto de las Fuerzas Militares de UNITA (FMU), que desaparecieron formalmente el 2 de agosto. La amplia operación de desmovilización de sus 92.000 soldados (junto a casi 400.000 familiares) fue ejecutada por los Gobiernos provinciales y el Ejército bajo la supervisión de un organismo del Gobierno, sin que se le concediera a Naciones Unidas papel significativo alguno, a diferencia de lo habitual en otros procesos similares.

Este acuerdo de paz de Luená supuso una paz basada en la victoria del Gobierno y la consolidación de las élites del MPLA, lo cual delimita el marco del actual proceso de rehabilitación posbélica del país¹⁰⁰.

LAS CONSECUENCIAS DE LA GUERRA

La guerra de Angola ha sido una de las más largas y destructivas de las últimas décadas, provocando la quiebra de la economía, la agudización de diversas fracturas sociales y desequilibrios estructurales, así como una grave crisis humanitaria. En efecto, la violencia generó aproximadamente un millón de muertos, unos 450.000 refugiados en los países vecinos y unos cuatro millones de desplazados internos hacinados en la capital, otras ciudades y la costa. Además, provocó la destrucción de la mayoría de las infraestructuras físicas del país; la existencia de una enorme cantidad de minas antipersona y anticarro (entre seis y siete millones), que dificultan el comercio, el movimiento de personas y la agricultura; y el colapso de prácticamente todos los sectores económicos, salvo la producción de diamantes y de petróleo. En particular relevante fue el hundimiento de la antaño floreciente agricultura, que quedó limitada a una actividad de mera subsistencia familiar incapaz de abastecer al país; así como el corte de las relaciones comerciales campo-ciudad. Como consecuencia, al finalizar el conflicto, Angola debía importar casi todos los productos que necesitaba.

El conflicto causó, además, un grave deterioro de las condiciones alimentarias y sanitarias, favoreciendo la aparición de epidemias y hambrunas. En el año 2003, el 31% de los niños menores de cinco años tenía un peso inferior a la media para su edad, como reflejo de la desnutrición, al tiempo que en diferentes zonas del país han persistido, hasta al menos 2005, bolsas de población sufriendo hambruna. En 2002, sólo un 50% de la población tenía acceso a fuentes de agua mejorada, lo que ha contribuido a las altas tasas de morbilidad de Angola (junto al colapso de los servicios sanitarios, los bajos niveles de inmunización, la incapacidad de comprar medicamentos, etc.).

En conjunto, el conflicto ocasionó un grave deterioro de las condiciones de vida y uno de los mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica del mundo. Prueba de ello es que pasó

100. No obstante, hay que recordar que tal acuerdo dejaba al margen otro conflicto armado, el librado en Cabinda entre el Ejército y el FLEC (Frente de Liberación del Enclave de Cabinda) y otras organizaciones que luchan desde hace tres décadas por la independencia de este territorio rico en petróleo. Dadas las peculiaridades de esta guerra, y que afecta a un enclave aislado geográficamente del resto de Angola, no procederemos aquí a su análisis.

a contar con una de las tasas de esperanza de vida más bajas del continente, 40,8 años en 2003 (42,3 las mujeres y 39,3 los hombres), y la segunda mayor tasa de mortalidad infantil del planeta en ese mismo año (260 por 1.000). No en vano, en el 2003 ocupaba el puesto 160, de un total de 177, en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 2005: 246). Igualmente, se convirtió en uno de los países del mundo con mayores tasas de pobreza: 68% de la población la sufría en 2001 (94% en el campo y 57% en las ciudades). Un rasgo distintivo de Angola es el fuerte peso de la pobreza urbana, fruto de varias oleadas de desplazados que, huyendo de la guerra, se hacinaron en los *musseques*, o arrabales de las urbes, caracterizados por la insalubridad, la falta de servicios básicos y el desempleo. Aún así, la pobreza es más amplia y aguda en el campo, especialmente en las zonas del interior más afectadas por la guerra y con más difícil acceso¹⁰¹.

La guerra no sólo aumentó la pobreza, sino también las desigualdades sociales. Del mismo modo, contribuyó a agravar algunos de los importantes desequilibrios estructurales (económicos, demográficos, territoriales, etc.) del país. Así, por ejemplo, el éxodo de desplazados hacia las ciudades provocó un alto porcentaje de población urbana que durante la guerra representó la mitad de la total, si bien para 2003 había descendido al 35,7%. Este hacinamiento urbano, combinado con una de las mayores tasas de crecimiento demográfico del mundo (2,8% anual), da lugar a un amplio contingente de jóvenes (un 60% tenía menos de 20 años en 2002) sin empleo, con escasa formación, socializados en la violencia y faltos de perspectivas, convirtiéndolos en un potencial foco de inestabilidad. Por último, la guerra, junto al desplazamiento poblacional y la urbanización, han erosionado fuertemente la sociedad rural tradicional, con sus mecanismos de autoridad y solidaridad, lo que ha incrementado la vulnerabilidad de buena parte de la población.

Con el fin de la guerra, la situación experimentó una mejoría inmediata. Uno de los cambios más evidentes fue la posibilidad de acceder a amplias zonas del interior de Angola, que habían permanecido aisladas durante años. Esto permitió el proceso de retorno de los refugiados asentados en países vecinos y el de los desplazados internos. Para octubre de 2005 tales procesos se dieron prácticamente por concluidos, bien porque habían retornado a sus lugares de origen, o bien porque decidieron quedarse en sus lugares de asentamiento o trasladarse a otros. No obstante, la reintegración socioeconómica de esos dos colectivos, así como la de los soldados de UNITA desmovilizados, viene afrontando múltiples problemas¹⁰².

101. Las cifras referidas a las tasas de pobreza en Angola, así como a otras muchas dimensiones del bienestar (educación, salud, etc.), son dispares e imprecisas. No obstante, una de las mejores fuentes de información en la materia es el informe realizado, en 2002, por el *United Nations System in Angola*.

102. Entre tales problemas destacan la falta de empleo, infraestructuras y servicios públicos, lo que les ha dejado en unas condiciones sanitarias y alimentarias penosas; además de la frecuente carencia de documentos de identidad, lo que les ha privado de derechos y dejado expuestos a abusos; y las dificultades de convivencia debido a las animadversiones políticas o disputas por el acceso a la tierra. A ello se añade que la ayuda prestada por el Gobierno para el retorno y para la reintegración socioeconómica de estos sectores, ha sido tardía e insuficiente. Sobre tales dificultades a la reintegración de refugiados retornados, desplazados y desmovilizados, véase Human Rights Watch (2005).

INTERPRETACIÓN DEL CONFLICTO: AVARICIA, AGRAVIO, Y ECONOMÍA DE LA GUERRA

Como hemos visto, el conflicto armado comenzó como una revuelta de organizaciones nacionalistas en lucha por la independencia. Al conseguirse ésta en 1975, la guerra perduró como una lucha por el poder entre dichas organizaciones, con bases étnico-territoriales diferentes y apoyadas por cada uno de los bloques. Los autores discrepan sobre la naturaleza de la guerra y, concretamente, sobre qué factor fue el fundamental en el inicio de la guerra civil: la confrontación bipolar propia de la Guerra Fría o la lucha interna entre esas organizaciones. En cualquier caso, como señala Messiant (2004), los intereses estratégicos extranjeros, regionales e internacionales, han tenido un papel decisivo en el conflicto angolano y han contribuido a su gravedad.

Ahora bien, a finales de los ochenta, una vez acabados el *apartheid* sudafricano y la Guerra Fría, y tras la renuncia del MPLA al marxismo-leninismo, el conflicto perdió toda justificación de tipo ideológico. ¿Por qué pervivió entonces hasta el año 2002? Las principales explicaciones que se han dado son las siguientes:

- 1) *Las tensiones étnico-regionales*. El discurso de la UNITA ha esgrimido como problema político de fondo, el sentimiento de relegamiento histórico y discriminación respecto al poder de Luanda por parte de los ovimbundus, su principal base étnico-social ubicada en el Planalto Central (provincias de Huambo y Bié).
- 2) *Unas percepciones y aspiraciones irreconciliables*. Ambas organizaciones, MPLA y UNITA, se conformaron como dos opciones irreconciliables en su lucha por un poder que no querían compartir, y dando lugar en sus zonas de interés a regímenes autoritarios y represivos. Varios factores han influido: a) El hecho de que ambas surgieran como movimientos nacionalistas de liberación, considerándose a sí mismas representantes genuinas de la nación y no como meros partidos, provocando actitudes excluyentes (Meijer, 2004). b) Su carácter de apéndices de sendos bloques enfrentados durante la Guerra Fría. c) Sus bases sociales diferentes y, en cierto modo, representar mundos distintos. La UNITA tiene su principal apoyo entre los ovimbundus del Planalto Central y, en general, ha representado sobre todo al mundo rural tradicional. El MPLA ha contado con unas bases étnicamente más diversificadas, pero ha representado principalmente a los mulattos y a los kimbundus de la costa y del norte, teniendo históricamente un perfil más urbano. d) Las contrapuestas personalidades de sus líderes. Jonás Savimbi, líder de la UNITA, era un profundo conocedor y manipulador de la mentalidad agrícola tradicional y utilizaba una agresiva retórica anti-urbana que atemorizaba a buena parte de los habitantes de las ciudades. Por su parte, el presidente Eduardo Dos Santos, con su cultura urbana y portuguesa, nunca ha conectado con la mayoría rural.
- 3) *El control de los recursos naturales*. Muchos coinciden en que, desde principios de los años noventa, el principal motivo de la guerra radicó en el deseo de las elites de ambos lados por controlar la producción de diamantes y, sobre todo, la del petróleo. La UNITA se

ha financiado fundamentalmente gracias a los diamantes de las zonas del noreste, que tenía ocupadas. Sin embargo, esa fuente de ingresos se vio muy mermada a finales de los noventa debido a las sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a las compras de diamantes de UNITA, así como a la conquista por el Ejército de muchas de esas áreas a partir de 1999. Es importante observar que la zona del centro-sur, donde habita la principal base social de UNITA, no es rica en diamantes, por lo que un hipotético acuerdo de paz basado en un Estado federal que le permitiera controlar las provincias donde fuera mayoritaria, no le hubiera garantizado su control de los diamantes. Así pues, resultaba imprescindible ostentar todo el poder desde Luanda, y esto empujaba a una guerra en clave de todo o nada.

Por su parte, el Gobierno siempre ha contado con los ingresos del petróleo, el único sector no paralizado por la guerra y que, además, ha experimentado un fuerte y progresivo auge. La mayoría de los yacimientos se encuentran en el mar, al norte de la capital, dato geográfico que tiene suma importancia. Dado que los pozos marítimos estaban seguros y no eran accesibles a la UNITA, la industria del petróleo constituía lo que se ha denominado un “santuario económico” para el régimen de Luanda. Siempre ha sido el sostén económico del Estado y de la elite luandesa, de modo que a ésta no le resultaba imprescindible controlar el resto del territorio nacional.

- 4) *La funcionalidad de la guerra para preservar los intereses de la elite.* La reanudación de la guerra, en 1992, le sirvió al régimen como excusa para frenar las reformas democratizadoras emprendidas el año anterior como requisito previo a la paz con la UNITA, así como para no celebrar nuevas elecciones, o instaurar instituciones plenamente democráticas. La guerra se convirtió, de esta manera, en un instrumento para preservar los intereses políticos, sociales y económicos de las elites luandesas en el poder, cuyos privilegios y enriquecimiento dependían de la inexistencia de mecanismos democráticos de control político. Aunque se mantuvo una apariencia pluralista para mantener cierta legitimidad interna e internacional, la guerra sirvió para justificar la adopción de medidas que subvirtieron los procedimientos democráticos creados, la opacidad en la gestión pública (facilitadora de la corrupción), las prácticas de patronazgo, el control social, así como la represión y violación de derechos humanos con la excusa de la seguridad nacional (Hodges, 2001:169, 173).

En definitiva, la mayor parte de los analistas interpretan que el principal motivo de la prolongación del conflicto a partir del final de la Guerra Fría fue la búsqueda del poder político por las elites de ambas partes como instrumento para acceder a los enormes recursos naturales del país. Muchos consideran que, durante los años noventa, los intereses creados por la guerra hacían que ninguna de las dos partes tuviera intención real de acabar con ella y rivalizar democráticamente en un escenario pluripartidista. Como dice Malaquías: “la paz, incluso la de tipo negativo, se demoró porque la guerra era demasiado beneficiosa a demasiados actores domésticos clave” (2007: 10). Por su parte, otras explicaciones, como las diferencias étnico-regionales y la contraposición y animadversión entre ambos líderes, caben ser interpretadas más bien como elementos coadyuvantes, pero no suficientes en sí mismos.

Estas explicaciones del conflicto armado, que contemplan la lucha tanto por los recursos naturales como por el control del poder político, no son aplicables sólo a Angola, sino que son objeto de estudio de la amplia bibliografía existente sobre las causas de las guerras civiles recientes. Observemos brevemente tal debate teórico, pues nos puede ayudar a interpretar las razones del conflicto de Angola y los elementos que puedan estar subyaciendo aún en la actualidad.

Prácticamente todos los autores reconocen hoy la importancia que los factores económicos, en concreto la denominada “economía política de la guerra”¹⁰³, tienen en las guerras civiles, para su financiación, e incluso, como estímulo para su prolongación. Ahora bien, se discute en qué medida los beneficios económicos derivados de las guerras son el factor causal único, o si también son relevantes las reivindicaciones de tipo político, social, o étnico-cultural, motivadas por percepciones de discriminación o injusticias, tales como: los altos niveles de desigualdad, la falta de derechos políticos, la opresión de minorías o la mala gestión económica. El dilema entre esas dos posturas se ha plasmado en uno de los debates más influyentes en la actualidad dentro del análisis de las causas de las guerras, el denominado “avaricia *versus* agravio” (*greed versus grievance*). Esto es, los adscritos a la idea de la “avaricia” estiman que son los incentivos del lucro económico los que motivan los conflictos violentos, mientras que los identificados con el “agravio” prestan atención, también, a los sentimientos de discriminación o injusticia¹⁰⁴.

La perspectiva de la “avaricia”, formulada principalmente en estudios esponsorizados por el Banco Mundial, defiende que la “avaricia” es la principal causa de las guerras civiles, minimizando o desestimando la importancia de los “agravios” políticos o identitarios. Destacan Paul Collier y Anke Hoeffler, que han realizado estudios econométricos y estadísticos para determinar las causales de las guerras civiles en el período 1960-1999. Los autores llegan a la conclusión de que el indicador más sólido de riesgo de una guerra civil es la oportunidad para la violencia organizada; es decir, los movimientos rebeldes encuentran un poderoso incentivo para el uso de la violencia allá donde existen recursos naturales fácilmente accesibles o extraíbles; así como una masa de jóvenes con bajo nivel de instrucción. De esta manera, los discursos de los movimientos rebeldes en torno a los agravios políticos, sociales y étnicos no serían sino falsas narrativas para mantener la motivación interna del grupo, atraer apoyos del exterior y oscurecer la verdadera razón de la rebelión: la oportunidad de obtener un beneficio económico de la guerra. Los grupos rebeldes no serían movimientos de protesta movilizados por agravios políticos o socio-económicos, sino la última manifestación del crimen organizado (Collier, 2001: 144).

Por el contrario, el enfoque denominado del “agravio” admite la importancia de las motivaciones económicas, pero entiende que los agravios políticos también son relevantes. Uno de los autores más destacados en esta línea es David Keen, quien considera que la deslegitimación

103. La “economía política de la guerra” consiste en “la forma en que son generados y explotados recursos económicos por parte de las facciones y los actores, internos y externos, localizados en áreas específicas caracterizadas por el llamado conflicto interno, con el fin de sostener su propia existencia y perseguir sus propios intereses políticos y económicos” (Douma, 2001:11).

104. Una visión general del debate avaricia *versus* agravio puede verse en Berdal y Malone (2000); y Ballentine y Sherman (2003).

del agravio como factor causal es más bien el resultado de una posición política conservadora que sigue la tradición colonial de desestimar toda rebelión como la acción de bandas criminales. Su contra-argumentación gira en torno a los cuatro ejes siguientes (Keen, 2000, 2002):

- a) Los análisis econométricos no son técnicamente neutrales, podrían servir para justificar tanto una visión como la otra y, en cualquier caso, no pueden emplearse para desestimar estudios realizados desde la sociología, la antropología o la ciencia política.
- b) La deslegitimación de los discursos de agravios de los grupos rebeldes (muchas veces dirigidos contra el *status quo* que favorecen precisamente a instituciones como el Banco Mundial), estigmatizándolos a todos como criminales, reduce la capacidad tanto de comprensión de las motivaciones de los actores armados, como de solucionar éstos.
- c) La visión de la avaricia se centra en los movimientos rebeldes, pero omite que con frecuencia también los actores estatales y elites gobernantes manipulan el conflicto para su propio lucro y poder. Así, se criminaliza a aquéllos mientras que se contribuye a la impunidad de éstos.
- d) Priorizar la avaricia y negar el agravio implica olvidar que, en realidad, ambos interactúan en los conflictos. De esta manera, aunque quizá el conflicto pueda tener su origen en diferentes agravios, con frecuencia estos sentimientos son manipulados por determinados individuos y grupos en beneficio propio.

Una posible conclusión sobre este debate la aportan los modelos causales elaborados por Biong Deng (2002: 14) y Cliffe y Luckham (2000: 294). Estos autores concluyen que las guerras civiles contemporáneas, sobre todo en África, suelen estar originadas, en primer lugar, por agravios socio-económicos y políticos provocados por factores a nivel global, nacional y comunitario; pero que, una vez surgidas, se ven sostenidas e intensificadas por la avaricia y la agenda económica de determinados actores, estatales y no estatales, a través de factores de reproducción de la violencia que operan igualmente en los niveles global, nacional y comunitario.

Estos debates teóricos nos ayudan a interpretar las causas del conflicto en Angola. La guerra por la independencia fue motivada por los agravios generados por el sistema colonial, que negaba a la población nativa tanto derechos como oportunidades económicas. Tras la independencia, la guerra civil viene marcada por la confrontación bipolar entre los dos bloques, pero ésta en realidad se superpone a la lucha, gestada antes de la independencia, entre tres organizaciones nacionalistas que tienen importantes diferencias —geográficas, étnicas, de clase socioeconómica e ideológicas— y aspiran a controlar todo el poder político, debido a su incapacidad para conseguir un acuerdo con el que compartir éste y los recursos del país, como dice Malaquías (2007: 12).

En el caso de la UNITA, su lucha se articula en gran medida en torno a sentimientos de discriminación y exclusión de los ovimbundus, que provienen de la época colonial y continúan en el contexto del régimen autoritario poscolonial. Ahora bien, tal y como señala Keen, estos

factores de agravio no operan aislados, sino que se interrelacionan y se ven instrumentalizados por los intereses materiales de diferentes actores. Como hemos visto, la guerra en Angola ha sido un instrumento de las elites de ambas partes, en mayor medida de las del lado gubernamental gracias a su control del petróleo, para afianzar su poder político y expandir su poder económico. Se constata así lo que dicen Biong Deng y Cliffe y Luckham, por cuanto, iniciado el conflicto, su propia dinámica generó intereses que propiciaron la persistencia del mismo.

Las dos dimensiones que *grosso modo* podríamos denominar como agravios y avaricia; esto es, las disputas políticas y la lucha por el control de los recursos naturales, han sido los principales factores del conflicto armado en Angola tras su independencia. Ahora bien, incluso hoy en día, una vez acabada la guerra, muchos de estos factores de fondo continúan activos y están interrelacionados entre sí. Tal interrelación entre los agravios y la avaricia se plasma en el estrecho vínculo causal existente entre el malgobierno imperante en el país, marcado por un Estado patrimonial a manos de unas elites depredadoras, y la abundancia de recursos naturales, principalmente petrolíferos. La combinación perversa entre codicia y avaricia, entre abundancia de recursos y malgobierno, es la que se analiza a continuación.

La codicia. Petróleo, despojo y desigualdad

Angola podría ser uno de los países económicamente más pujantes del continente, debido a la gran riqueza de recursos diversos de los que dispone. Además del petróleo y los diamantes, cuenta con abundancia de minerales (oro, hierro, fosfatos, uranio, etc.), gas, caladeros de pesca, maderas nobles, recursos hídricos y un potencial agrícola que en el pasado le convirtió en uno de los principales exportadores de café y algodón. Todo este potencial contrasta con la destrucción y pobreza reinantes, y no parece que se esté poniendo al servicio de un modelo de desarrollo humano que satisfaga progresivamente las necesidades de la mayoría. La causa radica, fundamentalmente, en el sistema tanto político como económico del país.

De forma análoga a lo que ocurre en el plano político, el modelo económico de Angola presenta características: su transición inacabada hacia la economía de mercado, la ausencia de normas claras, la distorsión derivada de su enorme dependencia del petróleo y una vasta corrupción.

La economía centralizada socialista fue dando paso, ya en los años ochenta, a la introducción de diferentes medidas liberalizadoras, las cuales se llevaron a cabo en condiciones de caos y falta de transparencia. Así, se instauró una cierta economía de mercado, pero no una auténtica libertad e igualdad de competencia entre los actores económicos. De hecho, gran parte de la actividad económica pasó a ser controlada por monopolios y grupos de interés vinculados al poder político, con un amplio uso de prácticas fraudulentas e incluso violentas. Otra medida fue la privatización de bienes públicos (tierras, empresas, edificios, etc.), realizada sin transparencia, tasaciones previas ni licitaciones públicas, y que la nomenclatura aprovechó para agrandar su propio patrimonio a precio de saldo (Ferreira, 2006: 27).

Como hemos visto, la reaparición de la guerra en 1992 sirvió para justificar la paralización de las reformas económicas y políticas emprendidas. Como consecuencia, la situación actual es un sistema económico híbrido, en el que coexisten formas propias del capitalismo con algunos

mecanismos de intervención estatal heredados del modelo socialista anterior. Esta confusión es utilizada por las elites para preservar sus privilegios, haciendo negocios lucrativos al tiempo que marginaban a posibles competidores. Se trata de una forma distorsionada de capitalismo con características depredadoras, basadas en el uso fraudulento del poder político y administrativo para el propio enriquecimiento.

En efecto, desde comienzos de los noventa hasta el fin de la guerra, el caos político y normativo propio de una situación bélica ha servido para justificar la gran opacidad que caracteriza la gestión de los recursos públicos y las cuentas estatales. El aparente caos ha sido un instrumento utilizado por funcionarios, militares y otros sectores poderosos para activar diferentes mecanismos fraudulentos de enriquecimiento: obtención de créditos subsidiados, actividades en condiciones de monopolio —importación de armas y todo tipo de productos, compañías de seguridad, etc.—, apropiación de zonas diamantíferas, registro a su nombre de tierras rurales o urbanas ocupadas o poseídas consuetudinariamente por comunidades y personas, etc. Las pocas normas existentes en la gestión pública no son respetadas, los contratos estatales no se realizan mediante subastas, la contabilidad del Gobierno no está sujeta a inspección y, de hecho, el Tribunal de Cuentas apenas es operativo. En lugar de transparencia e igualdad de condiciones, prima el clientelismo, el amiguismo y la arbitrariedad.

De hecho, el Futungo —el círculo presidencial o elite superior del país—, ha desarrollado dos instrumentos para preservar el poder. Uno de ellos es la represión política, utilizada cuando falla el otro mecanismo, un amplio sistema de patronazgo o clientelismo. Éste garantiza la fidelidad de funcionarios y militares, e incluso el silencio de la oposición, mediante la provisión a determinadas personas de diferentes beneficios materiales (concesión de tierras, yacimientos, créditos subsidiados, donativos del presidente, etc.). En este sentido, la fundación FESA (Fundación Eduardo dos Santos) se ha convertido en un nuevo instrumento del patronazgo presidencial¹⁰⁵.

La principal beneficiaria de la corrupción y del sistema de patronazgo es la elite en el poder, denominada nomenclatura del petróleo, mediante el desvío fraudulento de grandes sumas procedentes de la exportación de petróleo, que se pierden en el llamado “Triangulo de las Bermudas”, compuesto por la compañía petrolera estatal Sonangol, la Presidencia y el Ministerio de Finanzas¹⁰⁶. Además de esos desvíos de fondos extrapresupuestarios, también se practican desvíos dentro del presupuesto, mediante partidas irreales o infladas. Hay que añadir que los masivos desvíos de fondos, así como su posterior ocultación, es posible gracias a la connivencia y oscurantismo con que funcionan las multinacionales petrolíferas y el sistema bancario inter-

105. La FESA recauda fondos procedentes de las multinacionales petrolíferas, al margen del presupuesto del Estado, para gastar una parte en servicios sociales que ese mismo Estado tiene desatendidos, todo ello como donación del presidente. Bajo un manto de filantropía, los intereses extranjeros pagan así sus favores al poder político. Véase al respecto el excelente artículo de Messiant (2001).

106. Según un informe de Human Rights Watch de 2004 (*Some Transparency, No Accountability*), tomando datos del FMI, entre 1997 y 2002, unos 4.200 millones de dólares (703 millones de media anual) procedentes del petróleo fueron desviados por los gobernantes, sin que aparecieran en el presupuesto nacional. Esto equivalió a una media del 9,5% del PNB del país, o a la suma de los gastos sociales del presupuesto del Estado y de la ayuda internacional recibida por Angola. Igualmente, el Gobierno no ha revelado el paradero de unos 600 millones de dólares de ingresos extra en 2004 generados por el alza de los precios del petróleo.

nacional (con sus paraísos fiscales) en un contexto de desregulación económica internacional, por lo que los problemas de gobernabilidad en Angola no son sólo nacionales, sino también globales, como bien apunta Sogge (2006: 19).

La perturbación derivada de la guerra le sirvió al Gobierno como excusa para mantener la opacidad en la gestión pública y para encubrir actividades fraudulentas por las elites¹⁰⁷. Igualmente, también fue la justificación para resistirse a implementar los mecanismos de control y transparencia presupuestarios solicitados por el FMI y el Banco Mundial, perjudiciales para los intereses de una elite que se lucra gracias a su ausencia. Una vez acabada la guerra, el Gobierno ha seguido siendo reticente a incrementar su transparencia, habiendo dado sólo algunos tímidos pasos en la materia.

En este contexto de uso del poder político para el despojo de los recursos económicos del país destacan la tierra, los diamantes y, sobre todo, el petróleo. A continuación su importancia en la actividad económica del país y como mecanismos de apropiación de riqueza.

La tierra es uno de los principales recursos de Angola, el cual dispone de zonas bastante fértiles y un notable potencial agrícola. Sin embargo, la violencia supuso la destrucción de la economía rural y un fuerte retroceso de la agricultura, que ha quedado limitada a prácticas de subsistencia familiar sin margen para la comercialización en los mercados urbanos. Esta desagrarización del país constituye una grave amenaza para alcanzar un futuro de desarrollo humano y equitativo, puesto que es la agricultura familiar el sector económico que tiene más posibilidades de proporcionar empleo masivo, reducir la pobreza, repartir la riqueza y extender un mínimo bienestar a toda la población.

Uno de los problemas que más amenaza la agricultura familiar es la gran incertidumbre existente en torno al acceso y control legal de la tierra de cultivo, amenazada por el proceso de apropiación por parte de sectores empresariales e individuos poderosos, que desde principios de los noventa, han ido registrando a su nombre propiedades antes estatales o tierras comunales. En este contexto, en agosto de 2003 se aprobó una nueva Ley de Tierras, referida al suelo agrícola y también al urbano, que muchos consideran que ha servido para avalar legalmente la citada usurpación de tierras. Esto vendría ratificado por el interés que el Gobierno parece tener en primar la agricultura comercial a gran escala, en contraste con el olvido de la agricultura familiar (Pacheco, 2004). En suma, el proceso de usurpación de la tierra rural al servicio de explotaciones comerciales, así como el del suelo en las ciudades para planes urbanísticos, constituye un potencial foco de inestabilidad y conflicto.

En cuanto a los diamantes, Angola es el cuarto mayor productor mundial, y su producción crece constantemente¹⁰⁸. La importancia de este sector radica no sólo en las divisas que proporciona, sino en su importante potencial de creación de empleo. Los diamantes

107. Un conocido informe de Global Witness (2002), titulado *All the Presidents' Men*, aportó evidencias de que el caos derivado de la guerra fue aprovechado por las elites angolanas y sus socios extranjeros para apropiarse fraudulentamente de los beneficios del petróleo.

108. En el año 2000 su exportación supuso 1.100 millones de dólares, de los cuales 350 millones se exportaron ilegalmente mediante redes de contrabando (de ellos 100 millones por UNITA). Así, ese año aportaron el 6% del PNB, el 9% del valor de las exportaciones y tan sólo el 2% de los ingresos fiscales (66 millones de dólares). La producción está aumentando fuertemente, y se espera que para el año 2010 alcance los 5.000 millones de dólares, convirtiéndose en el tercer productor mundial (Gordon, 2004).

fueron la principal fuente de financiación de la UNITA, pero desde finales de los noventa los territorios donde se explotan fueron en forma progresiva conquistados por el gobierno. Sin embargo, tradicionalmente su explotación se ha caracterizado por la opacidad y porque sus beneficios para el Estado han sido escasos, debido a que muchos militares y hombres de negocios se han beneficiado de concesiones no registradas, sin control ni gravámenes fiscales; gran parte de la producción la han venido realizando *garimpeiros* informales, muchos de ellos congolese; y siempre ha existido un abundante contrabando ilegal hacia países importadores. No obstante, tras el fin de la guerra, el Gobierno y la elite se vienen esforzando por regular y controlar la producción y comercialización de diamantes. Por ello, en diciembre de 2003, la policía y el Ejército iniciaron la Operación Brillante, por la expulsaron violentamente a 250.000 *garimpeiros* ilegales y contrabandistas de diamantes a sus países de origen.

En cuanto al petróleo, su explotación se convirtió en el principal sector económico a comienzos de los años setenta, si bien ha experimentado un fuerte aumento a partir de 1997, gracias a las nuevas tecnologías de extracción en aguas profundas. Así, con unas reservas constatadas de más de 8.000 millones de barriles, la producción ha aumentado hasta unos dos millones diarios previstos para 2007. Con ello se ha convertido en el segundo mayor productor de África y en el octavo mayor proveedor de EE. UU., a quien exporta el 40% de su producción. Numerosas multinacionales petrolíferas de este país, y en menor medida, también de otros, como Francia, Reino Unido o China (a la que exporta el 30% de la producción), están presentes en Angola. El auge del sector le ha convertido en el segundo país africano con mayor inversión extranjera directa, que supera a la ayuda externa, así como en uno de los que más ganancias fiscales e ingresos de divisas tienen en el continente.

En definitiva, el petróleo es el auténtico sostén de la economía nacional y del Estado. Ahora bien, como demuestran numerosos estudios comparativos de diversos países productores de petróleo, todo desarrollo que dependa fuertemente de este producto suele ser causante de numerosos desequilibrios y distorsiones, dando lugar a lo que se suele denominar la “maldición de los recursos”¹⁰⁹. Como consecuencia de tal dependencia, el modelo de desarrollo centrado en el petróleo, eje de la economía de Angola, resulta:

- a) *Económicamente distorsionado y extravertido*. Se concentra abrumadoramente en la extracción y exportación del petróleo y, secundariamente, de los diamantes, contando con un peso muy reducido las actividades productivas, incluida la agricultura, lo que obliga a importar prácticamente todo del exterior. La del petróleo es una “economía de enclave”, bastante aislada del resto de sectores económicos, con lo que no actúa como motor de su desarrollo. Además, es una economía orientada a satisfacer mercados y necesidades exteriores, no nacionales.

109. Un lúcido análisis de la “maldición” (*curse*) que los diamantes y, sobre todo, el petróleo, representan para Angola en diferentes planos (modelo socioeconómico, sistema político, papel de los actores externos, etc.), puede verse en Hodges (2001 y 2004). En relación al impacto pernicioso del sector petrolífero en la falta de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno, véase Human Rights Watch (2004a).

- b) *Socialmente inequitativo*. El sector petrolífero contribuye al enriquecimiento de las elites, pero no beneficia a la mayoría de la población y genera muy poco empleo (unos 10.000 angolanos, de ellos 5.000 en la empresa pública Sonangol).
- c) *Políticamente nocivo*. Como en otros países, la riqueza petrolífera tiende a promover un régimen político autoritario, corrupto, falto de transparencia y desinteresado por las necesidades de la mayoría.
- d) *Geográficamente descompensado*. La ubicación del petróleo en la costa norte de Angola puede contribuir a perpetuar una cierta desconexión o desinterés histórico de las elites gobernantes hacia las regiones interiores del centro y sur.
- e) *Geopolíticamente muy dependiente del exterior*. Las multinacionales occidentales, y EE. UU., beneficiarios del petróleo angolano, tienen un fuerte peso en la política y economía del país.

Así pues, en términos generales, podemos decir que el proceso de reconstrucción económica en Angola presenta unas características preocupantes, por cuanto va consolidando un modelo de desarrollo socioeconómico con grandes desigualdades. Las principales son:

- a) El proceso se está llevando a cabo sin apenas debate político o público sobre los principales problemas y alternativas existentes, y sin la participación de la sociedad civil. Es un proceso marcado por los intereses de las elites en el poder y con poco margen para hacer valer los intereses de los sectores sociales vulnerables.
- b) Está descansando, en gran medida, en las inversiones privadas extranjeras, en los sectores, actividades y zonas geográficas que les interesan, más que en políticas estatales, que son las que podrían tener un carácter socialmente integrador y a escala nacional. Esto inevitablemente empujará hacia un modelo de desarrollo basado más en las oportunidades de mercado que en las necesidades y derechos de la población. Se perfila así un modelo de desarrollo social y geográficamente desigual, concentrado en los sectores acomodados y en las zonas con actividad económica (Luanda, algunas ciudades y la costa).
- c) Se está centrando, sobre todo, en el ámbito de las grandes infraestructuras, más que en los medios de vida de la mayoría de la población o en los servicios sociales, con lo que están quedando desatendidas las grandes necesidades sociales de aquella.
- d) Apunta a un modelo económico rentista, más que productivo, basado en incrementar la extracción de petróleo y de otros recursos naturales. Este esquema permitirá reproducir los intereses creados, tanto a nivel de las elites como de las multinacionales extranjeras. Pero si no hay una diversificación de la economía, no será posible reducir las altas tasas de pobreza existentes.

- e) En este sentido, se está prestando una muy escasa atención a la promoción de los medios de sustento de la población más pobre, en concreto a la reconstrucción de la economía rural, especialmente de la agricultura campesina, el sector económico con más potencial para crear empleo masivo, garantizar un desarrollo humano y mínimamente equitativo, y facilitar la reintegración socioeconómica de los retornados y desmovilizados.
 - f) No en vano, en el proceso de rehabilitación, el Gobierno está prestando una insuficiente atención, recursos e iniciativa política a la lucha contra la pobreza y a la provisión de servicios sociales básicos para el conjunto de la población. En muchos sectores, como salud o educación, bien no se han elaborado documentos estratégicos que formulen las estrategias y políticas nacionales, o no se han concretado y materializado sus contenidos¹¹⁰.
 - g) Se está reforzando otra de las características del modelo económico angolano, es decir, la falta de una libre concurrencia en igualdad de condiciones por parte de diferentes actores económicos, por cuanto las actividades económicas lucrativas se basan en el control de los resortes del Estado, el patronazgo político y la corrupción.
 - h) El Gobierno parece haber optado por financiar la reconstrucción del país fundamentalmente con recursos propios, procedentes del petróleo, y con financiación bilateral, en particular de China. Con ello, ha renunciado a los créditos en términos ventajosos de los organismos financieros internacionales, así como a un incremento de los flujos de ayuda internacional. La razón es que tales créditos multilaterales, la convocatoria de una Conferencia de Donantes (que no se ha llegado a realizar), y la renegociación de la deuda del país, están supeditados a una serie de condicionalidades y reformas impuestas por el FMI, entre las que figuran la mejora de la transparencia y la reducción de la corrupción.
- Aunque durante años el Gobierno parece haber buscado el acuerdo con el FMI, las reformas realizadas han sido muy modestas, y esa organización nunca ha dado su certificación. Finalmente, el Gobierno al parecer renunció a tal acuerdo en 2004, cuando el presidente Dos Santos rechazó públicamente por “humillantes” las condiciones de los organismos financieros internacionales y anunció que el país realizaría en solitario el camino de la reconstrucción¹¹¹. Significativamente, unos días después, el Gobierno

110. Entre otros documentos, cabe mencionar que, en febrero de 2004, el Gobierno aprobó el documento *Estrategia de Combate a la Pobreza. Reinserción Social, Rehabilitación y Reconstrucción y Estabilización Económica*, como marco de referencia para la definición de estrategias y programas sectoriales en diez áreas prioritarias (reinserción social, seguridad y protección civil, seguridad alimentaria y desarrollo rural, VIH y sida, educación, salud, infraestructuras básicas, empleo y formación profesional, gobernación, y gestión macroeconómica). Sin embargo, se le ha criticado que se adoptó por ser una de las condiciones de la comunidad internacional para movilizar ayuda internacional, que apenas se consultó a las organizaciones sociales y ONG en su elaboración, y que no se ha formulado plan operativo alguno para llevarlo a la práctica.

111. La opción por los fondos privados y bilaterales, como rechazo al chantaje de las “injustas condiciones económicas y políticas” impuestas por los donantes internacionales y el FMI, fue anunciada por el presidente Dos Santos el 18 de febrero de 2005. Véase “Angola: Deciding to go it alone”, 21 de febrero de 2005. Disponible en <http://www.irinnews.org>.

anunciaba la firma de un acuerdo con China, por el cual ésta, a cambio de petróleo, concedía un crédito de 2.250 millones de dólares para la reconstrucción¹¹². Este acuerdo ha permitido a la elite gubernamental aumentar su margen de autonomía y esquivar unas condiciones y reformas lesivas para su poder y mecanismos de apropiación de la riqueza.

En definitiva, la rehabilitación posbélica se está orientando, lamentablemente, hacia un modelo de desarrollo caracterizado por unas grandes y crecientes diferencias socioeconómicas, marcado por la miseria y penuria de la mayoría, junto al enriquecimiento de una elite que usa el poder político para llevar a cabo prácticas depredadoras de los recursos del país¹¹³.

AGRAVIOS Y MAL GOBIERNO

Como hemos visto, la exclusión socioeconómica está estrechamente relacionada con la exclusión política; esto es, con los mecanismos de control patrimonial del poder, incluidos la corrupción y el clientelismo, en beneficio de las elites y perjuicio de la mayoría. Así pues, aunque muchos factores relativos a los “agravios” (económicos, políticos e identitarios) ya han sido abordados, es oportuno abundar en ellos explicando algunas de las características del sistema político angolano y las insuficientes reformas políticas emprendidas en el proceso de rehabilitación.

Ciertamente, hay que reconocer que tras la guerra existen algunos signos positivos que pueden contribuir a emprender reformas políticas hacia un sistema político más democrático e integrador. Entre ellas cabría mencionar: a) la desmilitarización de la UNITA y su conversión exclusivamente en un partido político; b) el auge de una sociedad civil independiente, aunque aún débil; c) la existencia de algunos medios de comunicación independientes y críticos; d) el incipiente proceso de descentralización de Angola, que podría incrementar el respeto a la diversidad del país, la participación política y la movilización de recursos locales; y, e) la previsible celebración de las elecciones legislativas y presidenciales, reiteradamente aplazadas y sin fecha aún definida, pero en torno a las cuales gira buena parte del debate político actual en el país.

A pesar de estos elementos que pueden contribuir a la reforma del sistema político, lo cierto es que éste sigue caracterizado por rasgos autoritarios y patrimoniales. Todo ello obstaculiza la construcción de un escenario de democracia integradora, de desarrollo humano equitativo, y, en suma, de reconciliación.

El sistema político angolano se creó en el marco de un régimen monopartidista de orientación comunista, aunque heredando los rasgos autoritarios y burocráticos del colonialismo portugués. Las reformas de 1991 y las elecciones de 1992 abrieron un cierto espacio democrático, pero que se vio mermado por la reapertura de la guerra ese último año. Así, desde entonces, el

112. “Angola: oil-backed loan will finance recovery projects”, 3 de marzo de 2005. Disponible en <http://www.irinnews.org>.

113. Un estudio de los retos económicos del país y de las reformas que serían precisas (aunque prestando poca atención a otras variables, como las políticas y las sociales), puede verse en Collier (2005).

sistema político ha presentado unas características mixtas, propias de un impasse prolongado: tiene rasgos de una dictadura autoritaria, como la represión y una dudosa legitimidad social y democrática; pero también algunos elementos democráticos, como cierto pluripartidismo y cierta libertad mediática.

Con el final de la guerra en 2002, se vuelve a poner sobre la mesa la necesidad de reanudar las reformas democratizadoras. Sin embargo, diferentes factores e inercias actúan como obstáculo. Hoy por hoy el Estado sigue teniendo un perfil básicamente autoritario y autocrático, basado en un poder despótico concentrado en el presidente Dos Santos, sin separación de poderes ni otros atributos democráticos, y con una clara identificación Estado-MPLA. Este partido, como herencia del tiempo del monopartidismo, sigue patrimonializando los recursos estatales, desde el funcionariado hasta el Ejército, o las empresas y medios de comunicación públicos.

Así, con una legitimidad política y social muy limitada, el sistema se sostiene básicamente por la combinación de cinco elementos: a) la represión, el control y la “cultura del miedo”; b) la corrupción y cleptocracia, partiendo desde las esferas más altas del poder; c) las redes clientelísticas o de patronazgo; d) la cooptación de las elites de los grupos ideológico-étnicos opositores; y e) una estrecha alianza con EE. UU. y Occidente vinculada a la explotación del petróleo. Algunos de estos aspectos, en parte ya vistos, merecen un mayor desarrollo.

Como resultado de una historia de guerra y monopartidismo autoritario, Angola tiene un régimen militarizado, basado en el control y la represión de la población. Su Ejército es uno de los más poderosos de la región, con fuerte incidencia en la política y la economía, pues altos oficiales encabezan numerosos ministerios y empresas públicas, al tiempo que se han convertido en empresarios, utilizando el poder del Estado y creando redes de intereses. El control social se completa con diferentes fuerzas policiales, con unos poderosos servicios secretos y con la denominada Organización de Defensa Civil, unas milicias armadas vinculadas al MPLA, que no sólo no han sido desmanteladas al concluir la guerra, sino que últimamente parecen estar siendo reactivadas y rearmadas con cargo al presupuesto del Estado. Esta circunstancia arroja serias dudas sobre la voluntad del régimen de apostar por un escenario democrático y pluripartidista, en el que fuera factible incluso su desalojo pacífico del poder. Tales milicias han sido acusadas de diversos ataques violentos a seguidores de la UNITA.

Otro rasgo de la política y la sociedad angolanas es una arraigada cultura del silencio y del miedo, consecuencia de la represión, la polarización generada por la guerra, el recuerdo de sangrientas purgas políticas dentro del régimen, o los asesinatos de disidentes. El amedrentamiento ha contribuido a la impunidad de las numerosas violaciones de derechos humanas cometidas por las fuerzas del Estado.

Por otro lado, como ya hemos señalado, el régimen se caracteriza por unos altos niveles de corrupción y falta de transparencia, que posibilitan el latrocinio de los recursos naturales por parte de las elites, y beneficios extra a funcionarios y a otros individuos conectados con el poder. Según la organización Transparencia Internacional, Angola era en 2002 el tercer país más corrupto del mundo. Este problema se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el potencial de desarrollo del país, así como en una fuente de desconfianza de los Gobiernos donantes hacia éste. Aunque en los dos últimos años parece haber habido algunos avances en materia de transparencia presupuestaria, en general el régimen está demostrando capacidad

y pericia para resistir a las presiones de la comunidad internacional de cara a luchar contra la corrupción y la opacidad.

En definitiva, cabe decir que el Estado angolano es un instrumento al servicio de los privilegios y del enriquecimiento de la elite urbana conectada al poder político de Luanda, con varios círculos concéntricos: en el centro se sitúa el llamado *Futungo de Belas*, esto es, el círculo más próximo al presidente; después las redes de patronazgo compuestas por políticos, militares y hombres de negocios; por último otras clases acomodadas urbanas.

Como consecuencia de todo lo anterior, existe una clara desconexión entre el poder y la sociedad (Malaquías, 2007: 126): se ha roto la relación de reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos; esto es, el “contrato social” por el que los ciudadanos aceptan el imperio de la ley a cambio de que el Estado cumpla sus funciones, proporcione servicios básicos y respete los derechos humanos. Esta disociación entre las elites urbanas y el resto de la población pobre, tanto rural como urbana, tiene diversas explicaciones. Una de ellas es histórica, y tiene que ver con la estratificación social generada por la administración colonial, con la aparición de los *mulattos* y los *asimilados* como clases privilegiadas respecto al resto de los indígenas, y que hoy detentan el poder. Otra se deriva de la experiencia política postcolonial, marcada por la violencia, el autoritarismo y la exclusión política. Y una tercera está relacionada con la economía y la geografía del petróleo. En efecto, el enriquecimiento de las elites depende del control de los ingresos derivados del petróleo, cuya producción se concentra en la zona marítima al norte del país. Asegurado el control de este recurso, la elite no ve ligada su propia prosperidad a la del conjunto del país, menos aún al desarrollo de la población rural del interior.

Esto ayuda a explicar que la reconstrucción del país se esté orientando hacia la economía extractiva y que se esté prestando tan poca atención a la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población. Dado que el régimen tiene su principal base social entre las clases medias y altas de las ciudades, sus políticas públicas se han caracterizado por un claro “sesgo urbano”, palpable en el olvido de la población rural y la priorización de los sectores política y económicamente poderosos. La prestación de servicios básicos es dramáticamente deficiente, en parte como consecuencia de la guerra, pero también debido a una falta de voluntad política del régimen para afrontar con decisión las penurias de la mayoría. Muchos de tales servicios básicos han sido dejados en manos de las iglesias, las ONG y la cooperación internacional.

Por otro lado, una vez finalizada la guerra, era de esperar la reanudación de las reformas democratizadoras iniciadas en 1991 y, a tal fin, la puesta en marcha de un proceso de transición democrática, previo a las próximas elecciones, para garantizar que éstas puedan celebrarse en condiciones de igualdad y transparencia (Modiba, 2003: 83, 89). Sin embargo, tal proceso está siendo lento y poco visible. De hecho, después de reiterados aplazamientos, se desconoce la fecha de las elecciones, y la elaboración del censo electoral está afrontando diversos problemas¹¹⁴.

114. Entre el 15 de noviembre de 2006 y el 15 de junio de 2007 se llevó a cabo un proceso de registro en el censo electoral, período que coincide con la época de lluvias, lo que suscita problemas logísticos y de comunicaciones. Además, el registro está afrontando problemas técnicos, falta de medios, favoritismos partidistas en el nombramiento del personal encargado, deficiente información de la población, etc. A todo ello se añade el desconocimiento de la fecha de las elecciones, lo que dificulta el diseño de las estrategias de los partidos, el interés de la comunidad internacional y la sensibilización ciudadana (Norte, 2007: 1).

Además, no se ha procedido a corregir el control patrimonial del Estado por parte del MPLA, a garantizar la división de poderes en aquél, ni a incrementar la libertad de los medios de comunicación.

Varios factores ayudan a explicar por qué las reformas políticas no avanzan, concretamente, por qué razón el régimen no tiene la necesidad imperiosa ni la urgencia de acometerlas. Destacamos las siguientes:

- a) El hecho de que la guerra finalizara por la victoria militar del Gobierno del MPLA, lo cual ha afianzado al régimen, y no mediante una negociación entre las partes, que hubiera llevado a afrontar los problemas del país y a crear una democracia pluralista e integradora (Meijer, 2004; Griffiths, 2004).
- b) La escasa incidencia de Naciones Unidas y de los donantes occidentales en el proceso de reconstrucción, a diferencia de otros contextos de rehabilitación. El acuerdo de Luena se hizo de espaldas a ellos, y después han jugado un modesto papel como suministradores de ayuda, no como supervisores de los acuerdos o como promotores de documentos estratégicos para la rehabilitación.
- c) La relativa autonomía política y económica que al régimen le proporcionan los crecientes recursos procedentes del petróleo, así como los créditos concedidos por China sin condicionalidades políticas.
- d) La alianza estratégica del régimen con EE. UU., por la necesidad que éste tiene del petróleo angolano (Fernandes, 2004: 15-168; Sogge, 2006: 2-4).

En definitiva, el sistema político angolano, que se resiste al cambio, da lugar a dos niveles de exclusión. Por un lado, la política de los oponentes, por cuanto los resortes del Estado son controlados patrimonialmente por los dirigentes del MPLA, sin división partido-Estado, ni división de poderes dentro de éste, ni mecanismos efectivos de control democrático. Además, se trata de un sistema con muy escasos espacios para la participación política de la sociedad civil y poco integrador de las diferentes sensibilidades étnico-geográficas del país. Por otro, la exclusión socioeconómica y pobreza de la mayoría de la población, marginada del disfrute a los recursos nacionales debido a las prácticas depredadoras y clientelísticas que determinan su apropiación.

CONCLUSIONES

Los procesos de rehabilitación posbélica son de especial importancia en la historia de un país, pues ofrecen la oportunidad de reconstruirlo sobre nuevas bases y corregir problemas estructurales. No parece que éste sea el caso de Angola, donde gran parte de los problemas de fondo apenas se están viendo abordados. De este modo, persisten numerosas fracturas de fondo que

contribuyeron al surgimiento de la guerra civil y a su prolongación, y que, en un sentido amplio, se pueden ubicar en el campo de la avaricia (apropiación de los recursos) y de los agravios (disputas políticas). En síntesis, no se está procediendo a un reparto más equilibrado del poder político y económico, que siguen concentrados en unas pocas manos.

En el plano socioeconómico, no se está reconstruyendo el país sobre unas nuevas bases más justas y equitativas, sino que se va configurando un modelo de desarrollo caracterizado por una economía extractiva y una sociedad con grandes y, lo que es peor, crecientes desigualdades. Como dice Ferreira (2005: 520), la mayoría de la población apenas se ha constatado un “dividendo de paz”, con una mejora de sus condiciones de vida. El Gobierno no está poniendo sus crecientes ingresos al servicio de un desarrollo humano y mínimamente equitativo, al tiempo que presta pocos recursos y voluntad política a implementar programas para universalizar los servicios básicos, luchar contra la pobreza o recuperar la agricultura familiar.

En el plano político, el régimen y las elites que lo sustentan se han visto afianzados por su victoria militar, por el peso geopolítico y los recursos que les proporciona el petróleo, y por la escasa capacidad de los organismos y donantes internacionales para incidir en sus políticas. De este modo, el Estado sigue siendo un patrimonio de determinadas elites, urbanas y ligadas al MPLA, que lo utilizan para enriquecerse mediante prácticas depredadoras y corruptas. Además, no se está llevando a cabo un auténtico proceso de transición democrática, con reformas orientadas a preparar unas elecciones libres y en igualdad de condiciones, y a implantar un sistema basado en las ideas de ciudadanía y derechos humanos. Aunque existen algunas libertades públicas, el régimen sigue caracterizado por el autoritarismo y la arbitrariedad, así como por una combinación de clientelismo, cooptación de los líderes de la UNITA y represión.

Como vemos, perduran mecanismos y estructuras que generan la exclusión socioeconómica y política de gran parte de la población. El proceso de rehabilitación no se ha diseñado ni se está orientando hacia la construcción de un modelo político y económico integrador, que incluya las diferentes sensibilidades étnico-regionales, y que garantice las necesidades básicas de la población.

En estas condiciones, difícilmente puede hablarse de un auténtico proceso de reconciliación nacional. Por un lado, la lentitud e insuficiencia en la extensión de las libertades y la mejora de las condiciones socioeconómicas no facilitan la creación de un contrato social entre el Estado y los ciudadanos. Por otro, el fin de la guerra se asentó en la impunidad, sin contemplar medidas no ya de castigo, sino simplemente de conocimiento de la verdad, reconocimiento de las atrocidades cometidas o de perdón.

Como conclusión, constatamos que continúan muchos de los problemas estructurales que han marcado el sistema socioeconómico y político de Angola tras su independencia, y que se derivan de una perversa relación entre la abundancia de sus recursos naturales y el malgobierno. Tal continuidad afecta negativamente a la reforma política, el modelo de reconstrucción socioeconómica y las posibilidades de reconciliación. Atendemos así a un proceso de rehabilitación posbélica deficiente e insatisfactorio, que no está garantizando una paz sostenible ni “positiva”, esto es, superadora de algunas de las causas de fondo del conflicto armado ni de las heridas que éste generó. En estas condiciones, en los últimos años parece aumentar en amplios sectores sociales el descontento y la frustración respecto al proceso de rehabilitación, en cuan-

to que no les está permitiendo salir de la exclusión política y socioeconómica. Aunque nadie augura hoy en Angola que esto pudiera llevar a un nuevo estallido de la guerra, no se puede excluir la posibilidad de que se estén gestando otras formas de conflictos, armados o no, asociados a problemas socioeconómicos, o, incluso, étnico-territoriales.

Para conjurar ese riesgo y alcanzar una paz positiva, superadora de la violencia estructural, Angola precisa de cambios en el sistema político que democratizen tanto el poder como el acceso a sus cuantiosos recursos económicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Biong Deng, L. (2002), "Confronting civil war: a comparative study of household assets management in southern Sudan" en *IDS Discussion Paper*, n° 381, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Brighton.
- Cliffe, L. y Luckham, R. (2000), "What Happens to the State in Conflict?: Political Analysis as a Tool for Planning Humanitarian Assistance" en *Disasters*, vol. 24, n° 4, pp. 291-313.
- Collier, P. (2001), "Economic Causes of Civil War and Their Implications for Policy", en Crocker, C.A., Hampson, F.O. y Aall, P. (eds.), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, USIP, Washington. pp. 143-162.
- Collier, P. (2006), *Angola: options for prosperity*, Department of Economics, Oxford University, mayo. Disponible en: (<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/africa.htm>).
- Douma, Pyt S. (2001), "Political Economy of Internal Conflict: A Review of Contemporary Trends and Issues", *Working Paper*, n° 1, Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', La Haya.
- Fernandes, A. P. (2004), *EUA e Angola: a diplomacia Económica do Petróleo*, Principia, Cascais (Portugal).
- Ferreira, M. E. (2005), "Development and the peace dividend insecurity paradox in Angola", en *The European Journal of Development Research*, vol. 17, n° 3, septiembre, pp. 509-524.
- Ferreira, M. E. (2006), "Angola: conflict and development, 1961-2002", en *The Economics of Peaces and Security Journal*, vol. 1, n° 1, pp. 25-29.
- Global Witness (2002), *All the Presidents Men: the devastating story of oil and banking in Angola's privatised war*. Disponible en: (<http://www.oneworld.org/globalwitness>).
- Gordon, C. (ed.) (2004), *Diamond Industry Annual Review. Republic of Angola 2004*, The Diamonds and Human Security Project, Partnership Africa Canada, Ottawa, julio. Disponible en: (<http://www.pacweb.org>).
- Griffiths, A. (2004), "The end of the war: the Luena Memorandum of Understanding", en G. Meijeer (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.
- Hodges, T. (2001), *Angola from afro-stalinism to petro-diamond capitalism*, James Currey, Oxford.
- Hodges, T. (2003), *Angola. Anatomy of an oil state*, James Curry, Oxford.
- Human Rights Watch (2004a), *Some Transparency, No Accountability: the Use of Oil Revenue in Angola and its Impact on Human Rights*, Vol. 16, n° 1(A).
- Human Rights Watch (2005), *Coming home. Return and reintegration in Angola*, vol. 17, n° 2(A), marzo, Londres. Disponible en: (<http://www.hrw.org/reports>).
- Keen, D. (2000), "Incentives and Disincentives for Violence", en Berdal, M. y Malone, D.M. (eds.), *Greed & Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado y Londres, pp. 19-41.

- Keen, D., (2002), "Since I am a dog, beware my fangs": Beyond a 'Rational Violence' Framework in the Sierra Leonean War", *Working Paper*, n° 14, Crisis States Programme, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, Universidad de Londres.
- Le Billon, P. (2005), "Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola", en *Disasters*, vol. 29, n° 1, pp. 1-25.
- Malaquias, A. (2007), *Rebels and Robbers. Violence in Post-Colonial Angola*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala (Suecia).
- Meijer, G. (2004), "Introduction: lessons from the Angolan 'peace process', en G. Meijer (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.
- Messiant, C. (2001), "The Eduardo Dos Santos Foundation: or, how Angola's regime is taking over civil society", *African Affairs*, n° 100, pp. 287-309.
- Messiant, C. (2004a), "Angola. Desgracia para los vencidos", en Weissmann, F. (ed.), *A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, pp. 105-126.
- Messiant, C. (2004b), "Why did Bicesse and Lusaka fail? A critical analysis", en Meijer G (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.
- Modiba, S. (2003), "Human rights and democracy building", en OSISA, *Angola. Human Development Opportunities and Threats. A Programme of Action*, The Open Society Initiative for Southern Africa, Braamfontein (Sudáfrica), pp. 70-91.
- Munslow, B. (1999), "Angola: the politics of unsustainable development", *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 3, pp. 551-568.
- Norte, S. (2007), Angola: un proceso electoral a fuego lento, Artículos de IECAH, , Madrid, enero. Disponible en Internet: <http://www.iecah.org/espanol/paises/africa/procesoelectoralAngola.html>
- Pacheco, F. (2004), "The land issue in the context of peacebuilding: development or conflict?", en G. Meijeer (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: (<http://www.undp.org>).
- Ross, M. (2001), *Extractive Sector and the Poor*, Oxfam America, Boston.
- Sogge, D. (2006), *La "buena gobernanza" global también es necesaria*, Documento de Trabajo, n° 23, FRIDE, Madrid (<http://www.fride.org>).
- United Nations System in Angola (2002), *Angola. The post-war challenges. Common Country Assessment 2002*, Resident Coordinator Unit, Luanda.

7. Desposeimiento, ocupación y unilateralismo. La dimensión socio-económica del conflicto israelo-palestino

ISAÍAS BARREÑADA

Algunos conflictos tienen en sus orígenes fundamentos económicos, pero todos los conflictos armados tienen importantes consecuencias económicas y sociales, especialmente los de muy larga duración. El objetivo de este capítulo es poner en evidencia la dimensión socioeconómica del conflicto israelo-palestino. Es un conflicto en el que lo económico está presente desde sus inicios, pues sus primeras expresiones fueron los enfrentamientos entre colonos sionistas y la población autóctona árabe palestina en torno a la posesión y el uso de la tierra. En segundo lugar, al tratarse de un conflicto que tiene más de un siglo, el impacto económico ha sido profundo. Finalmente, el intento fallido de su resolución ha tenido importantes componentes económicos; incluso la crisis del proceso de paz es indisociable del desigual reparto de los dividendos de la paz y de la frustración económica y social de los palestinos.

Este conflicto nació ligado al colonialismo europeo, pero a lo largo del tiempo se ha ido transformando y haciendo más complejo. Un hito clave fue la partición del territorio, la creación de un Estado de esencia colonial y la dispersión de la población autóctona en 1948. Por otra parte, no ha podido permanecer inmune a otras tensiones globales —desarrollo de los movimientos de liberación nacional, Guerra Fría, guerra contra el terrorismo— y regionales —pugnas interestatales en Oriente Medio, conflicto del Golfo—. Sin embargo, a pesar de las mutaciones del conflicto, Israel ha mantenido muchas características colonialistas. Sus prácticas tanto militares, de ordenación del territorio y de gestión de la población árabe en Cisjordania y Gaza, como también los discursos políticos dominantes en casi todo el espectro partidario del país, resultan difíciles de interpretar sin tener en cuenta el peso de la ideología colonial. Un segundo elemento, ligado al anterior, es que el conflicto ha tenido siempre una dimensión económica con consecuencias sociales relevantes. Resulta muy difícil desligar la evolución de las relaciones israelo-palestinas o la crisis del proceso de paz, del entramado económico sobre las que tienen lugar. El deterioro de las condiciones de vida de la población palestina en los últimos quince años y la mala gestión de la Autoridad Palestina son indisociables de la victoria electoral de Hamas en 2006 y de la insatisfacción y frustración política.

Por todo ello, merece la pena dar visibilidad a las dimensiones sociales y económicas de este conflicto en sus diferentes momentos. Desde sus orígenes, a finales del siglo XIX, señalando el enfrentamiento entre los colonos sionistas y la población autóctona árabe por la tierra y el trabajo, y el

desplazamiento de los campesinos sin tierras y su urbanización forzada y proletarización, que fueron el detonante de los primeros enfrentamientos. También la construcción del Estado de Israel, a partir de 1948, con la apropiación de los bienes de los refugiados, la expropiación de la minoría árabe y la ayuda externa. La ocupación de Cisjordania y Gaza en 1967, con la consiguiente constitución de un mercado cautivo, la utilización de mano de obra árabe, la apropiación de recursos naturales y el impacto de la colonización sobre el territorio. Y, finalmente, el proceso de paz en los años noventa y su crisis, asociados al mantenimiento de la dependencia económica de los enclaves palestinos respecto de Israel, el deterioro de las condiciones de vida y la frustración entre los palestinos, el impacto de las medidas unilaterales israelíes y el papel político de la ayuda internacional.

COLONIALISMO Y DESPOSEIMIENTO

Los inicios del conflicto se remontan a finales del siglo XIX. En las principales ciudades de las provincias árabes del Imperio Otomano se fueron fraguando movimientos nacionalistas que reivindicaban la autodeterminación de la población autóctona, haciendo valer su identidad árabe. Al mismo tiempo en Europa, al calor de los movimientos nacionalistas románticos, se articuló un singular y minoritario movimiento nacionalista judío, el sionismo, cuya razón de ser respondía al doble propósito de protección, tanto de la judeofobia persistente en algunos países, como de la imparable asimilación de las comunidades judías en el marco de los Estados liberales. El sionismo propugnaba la creación de una entidad estatal para los judíos dispersos por el mundo que les diera seguridad y les permitiera conservar su identidad y desarrollar su cultura. Para llevar a cabo su proyecto nacional, en un principio los sionistas barajaron diversos emplazamientos en África y América del Sur, pero finalmente vieron en Palestina, cuna del judaísmo antiguo, el lugar ideal.

Desde principios del siglo XX, con un claro proyecto político estatal, el sionismo propició la instalación de judíos europeos en Palestina, territorio todavía bajo administración otomana. Durante el Mandato Británico (1922-1948), establecido por la Sociedad de Naciones, la inmigración prosiguió y la comunidad colona fue alcanzando dimensiones cada vez mayores. Mientras otras provincias otomanas, también bajo administración mandataria, fueron alcanzando su independencia, Palestina continuó bajo control británico. El proyecto nacional árabe palestino colisionó abiertamente con los colonos cuando se hizo evidente el proyecto estatal judío: con el crecimiento de la comunidad inmigrada —aunque siempre fuera minoritaria—, con la ampliación de sus propiedades siguiendo planes de control territorial, con el desarrollo de prácticas excluyentes y discriminatorias con fines proteccionistas y de cohesión comunitaria, y cuando el *yichuv*, la comunidad judía en Palestina, empezó a establecer instituciones autónomas a modo de protoestado judío.

El proyecto estatal sionista requería población, territorio e instituciones. En primer lugar promovió la llegada de colonos. En sucesivas oleadas, y con el apoyo de entidades y fondos privados de colonización, llegaron inmigrantes de muy variado origen: unos convencidos pioneros, otros menos motivados por la empresa sionista, pero empujados por la situación en sus países de origen. En 50 años la comunidad judía se elevó hasta más del 30% de la población palestina. En 1918, sobre una población de 700.000, los colonos judíos eran 56.000, el 8%; en 1946, sobre 1.850.000, los judíos eran 608.000, el 33%.

Esta población fue asentada siguiendo planes de colonización del territorio, a través de la compra de tierras, en una estrategia de expansión territorial y de organización del espacio bajo su control. Desde muy pronto se fijaron planes para concentrar las compras de tierras sin población árabe en un mismo distrito y asegurar en ellas una mayoría demográfica, condición ineludible para “convertir la tierra en territorio”¹¹⁵. A este proceso de compra y poblamiento se le llamó, en lenguaje político religioso, “redimir la tierra”. Los resultados en materia de adquisición de tierras fueron importantes aunque más modestos que los demográficos; en 1948 sólo el 12% de la tierra era de propiedad judía y en su mayor parte (90%) había sido vendida por terratenientes árabes absentistas. En otros casos, las compras se complementaron con la apropiación de facto de tierras comunales, y más tarde, en los años cuarenta, de tierras públicas.

Junto a la adquisición de tierras, la comunidad colona desarrolló prácticas proteccionistas que debían hacer económicamente viable la empresa y que facilitarían la cohesión comunitaria. Así tomó forma la “judaización del comercio y del trabajo”; es decir, la extensión de la preferencia judía. En lo laboral suponía el empleo preferente de inmigrantes judíos, con el consiguiente desplazamiento de los trabajadores árabes (Izquierdo, 2006). En las primeras décadas, la fuerza de trabajo judía era escasa —situación que cambiaría a partir de mediados de los años treinta— y cara, mientras que la mano de obra árabe —procedente de las zonas rurales y recientemente proletarizada— era numerosa y barata. Por ello, con el objeto de evitar la competencia del trabajo árabe barato, se promovió la separación y se creó un mercado de trabajo dividido (*split labor market*), asimilable a un régimen de *apartheid* económico. El “trabajo hebreo” suponía la contratación preferente de judíos en las industrias judías en las ciudades. Estas prácticas excluyentes y discriminatorias, que afectaban a grandes masas de árabes palestinos pobres y las radicalizaban políticamente, se agudizaron tras la revuelta de 1929. La “judaización del trabajo” fue una pieza clave de la colonización y contribuyó de manera singular a crear las bases económicas del Estado judío.

Otro de los principales logros sionistas fue la preparación de condiciones organizativas para la creación del Estado judío, el encuadramiento de los inmigrantes. La Agencia Judía, creada en 1929, tenía por objeto no sólo alentar la inmigración e integrar a los recién llegados, sino organizar la comunidad judía a través de instituciones de autogobierno. En suma, a lo largo de cuatro décadas, al amparo primero de las autoridades otomanas y luego de las británicas, los sionistas adquirieron tierras, crearon colonias e instalaron en ellas a una población significativa; se desarrollaron instituciones, estructuras de autodefensa, organizaciones políticas y sindicales, un verdadero embrión de gobierno; se promovió el hebreo moderno como nueva lengua nacional y se fraguó una narrativa colectiva legitimadora —la reunificación del pueblo disperso, la empresa colonizadora, la modernización, etc.— que fortalecía la nueva conciencia e identidad nacional.

Las razones económicas —desposeimiento, competencia y exclusión— estuvieron, por lo tanto, en el origen de los primeros enfrentamientos entre colonos sionistas judíos y árabes

115. La adquisición de tierras por parte de las organizaciones sionistas se vio facilitada por la situación existente: varias modalidades de propiedad y uso colectivo de la tierra, una tardía e incompleta legalización (registro) de la propiedad, y el acaparamiento de la tierra por terratenientes absentistas, que pronto estuvieron dispuestos a venderla.

autóctonos. Luego, cuando se hizo evidente el proyecto político sionista, los enfrentamientos tomaron otro cariz y fue creciendo la espiral de violencia —entre 1936 y 1939 se produjeron importantes revueltas árabes—, lo que llevó a los ocupantes británicos a considerar la posibilidad de dividir el territorio. Tras la II Guerra Mundial y ante la inminente retirada británica, la recién creada Organización de las Naciones Unidas mediante la Resolución 181 de la Asamblea General, 29 de noviembre de 1947, propuso formalmente la partición del territorio y la creación de dos Estados, uno árabe palestino con mayoría de población árabe, y otro con mayoría judía. La propuesta fue rechazada por los árabes, pues a sus ojos legalizaba la empresa colonial sionista y arrebataba a los árabes palestinos una parte importante de su territorio.

Entre las diversas interpretaciones del conflicto árabe-israelí, una de las más recurrentes ha sido la caracterización del sionismo como una forma de colonialismo, es decir una relación de dominación que supone la ocupación de territorios extranjeros, la subordinación de la población local y la separación entre el grupo dominante y la población dominada. Generalmente el colonialismo es la empresa de un Estado que tiene fines de explotación o de implantación de población, sin embargo el sionismo no fue la empresa colonial de un Estado sino la acción privada de un movimiento nacionalista europeo que aprovechó la expansión colonial de las potencias de Europa. El movimiento nacional judío se identificó con el colonialismo, buscó muy pronto la protección de las potencias occidentales y actuó a su vez como un Estado colonial.

En la historiografía del conflicto se han dado tres grandes interpretaciones del sionismo que de alguna forma tienen en cuenta el colonialismo. Tradicionalmente el sionismo se ha presentado como un movimiento de liberación nacional —frente a los británicos en Palestina—, y de esta forma la izquierda sionista ha sostenido que el conflicto israelo-palestino ha sido un enfrentamiento entre dos movimientos nacionales por un mismo territorio, igualando las partes y equiparando la legitimidad de sus reivindicaciones¹¹⁶. Una segunda interpretación subraya el apoyo del colonialismo británico al sionismo, movimiento con mentalidad colonial (Pappe, 2007). De hecho, el sionismo desarrolló prácticas propias del colonialismo —separación de la población, control territorial—, y no tuvo problema en calificar de colonial a su empresa¹¹⁷. Otra corriente considera el sionismo político en Palestina como una expresión y modalidad del colonialismo, ligado al imperialismo europeo (Rodinson, 1973; Stevens, 1971; Shafir, 1989; Shalev, 1992). Estas dos últimas interpretaciones han sido asumidas por la nueva historiografía israelí que subraya el enfrentamiento entre colonos y la población autóctona, y explica cómo la sociedad colona terminó entrando en competencia con los británicos (Kimmerling, 1983; Shafir, 1996).

116. El historiador Zeev Sternhell, admitiendo que la empresa sionista fue de carácter colonial, subraya su legitimidad o necesidad histórica, dada la persecución de los judíos en Europa. Este argumento le lleva a sostener que esa necesidad cesó en el momento en que se estableció el Estado de Israel y ya no puede ser invocada con legitimidad para la ocupación posterior. Por su parte, Shafir ha estudiado cómo la empresa sionista ha seguido diversos modelos colonialistas, trazando una continuidad entre los primeros asentamientos en el siglo XIX y las prácticas de colonización en Cisjordania y Gaza después de 1967.

117. El vocabulario sionista en Palestina incluía términos como *yichuv* —colonia, para denominar a la comunidad judía inmigrada—, *hityashvut* —colonización—, *tnuat hahityashvut* —movimiento colonial.

La propuesta de partición del territorio por parte de Naciones Unidas, en noviembre de 1947, y la declaración unilateral del Estado de Israel, en mayo de 1948, provocaron el estallido de la primera guerra árabe-israelí. La breve contienda (mayo de 1948 - abril de 1949) tuvo varios resultados trascendentales para el proyecto sionista: Israel se impuso como una realidad estatal en la región; amplió el territorio bajo su control más allá del asignado por la ONU y se operó un casi total vaciamiento de población autóctona con el gran éxodo de centenares de miles de palestinos. Todo ello contribuyó a reforzar lo que se venía construyendo hacía cinco décadas.

A partir de 1949 el conflicto adquiere cuatro dimensiones, que desarrollan dinámicas diferenciadas, pero interrelacionadas y que se influyen mutuamente. Por un lado, se establece el Estado de Israel, que es reconocido por la comunidad internacional y que toma una dinámica de construcción estatal nacional. Por otro, los palestinos viven una fractura trascendental. Una parte importante de la población árabe autóctona palestina se ve desplazada de sus lugares de origen: son los refugiados. Una pequeña porción de población árabe permanece en sus comunidades, pero éstas son integradas en Israel: se trata de los palestinos israelíes. Finalmente, otra parte permanece en los territorios que siguen bajo control árabe: los palestinos de Cisjordania y Gaza.

ESTADO COLONIAL Y COLONIALISMO INTERIOR

A partir de 1949, Israel se consolida progresivamente como Estado. Afirma su control sobre el 78% de la Palestina histórica, a pesar de la provisionalidad de sus fronteras —líneas de cese del fuego— y del acoso exterior, y organiza el territorio en función de sus prioridades de seguridad y desarrollo. Al mismo tiempo incrementa su población promoviendo la inmigración judía. Entre 1948 y 1960 entraron en Israel 970.000 inmigrantes, y en los tres primeros años se duplicó la población. Este flujo no ha cesado a lo largo de seis décadas. Sólo en los años noventa llegó un millón de inmigrantes de la ex Unión Soviética. A principios de 2011, Israel cuenta con una población de 7,4 millones, de los cuales 5,8 millones de judíos lo que supone cerca del 43% de la población judía mundial. La inmigración ha generado una sociedad muy heterogénea, atravesada por múltiples fracturas, la principal es la que existe entre judíos —inmigrados o descendientes de inmigrados— y árabes autóctonos.

Israel adopta un sistema político democrático liberal y pluralista, en el que los laboristas tendrán hegemonía durante largo tiempo (1949-1977), seguido de una etapa conservadora nacionalista (1977-1992) y con un período posterior de alternancia. Como nueva entidad estatal muy pronto obtiene reconocimientos y establece relaciones diplomáticas con un número significativo de países; en 1949 ingresa en Naciones Unidas. El estado de guerra permanente y el acoso exterior, así como los enfrentamientos bélicos con sus vecinos (1956, 1967, 1973, 1982, 2006), han hecho que la defensa y la seguridad constituyan elementos claves de la política y de la identidad del país.

Israel ha sido presentado como un ejemplo de desarrollo rápido y exitoso hasta convertirse en el país desarrollado que es en la actualidad. Tiene una renta per cápita alta

—en torno a los 29.000 dólares en 2010— y se sitúa en el puesto 17 sobre 185 en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (2011). Si las primeras décadas estuvieron marcadas por un sistema de corte socializante —la epopeya pionera en los cincuenta, seguida de la expansión económica en los sesenta—; hoy se trata de una economía abierta basada en los servicios y la alta tecnología. La economía israelí en la actualidad está muy globalizada y tiene una posición fuerte en el mundo, plenamente inserta en comercio internacional —se encuentra entre los primeros países con mayores tasas de *import/export* per cápita—, situándose entre los primeros exportadores del mundo de productos con alto valor añadido, como los diamantes pulidos, la informática, la tecnología y el armamento. Tiene acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (desde 1975) y EE. UU. (1985), y acceso a sus programas tecnológicos.

Sin embargo, merece la pena señalar que dos elementos han sido claves en la construcción del Estado de Israel y su desarrollo económico: la ayuda externa y la apropiación de bienes palestinos. El Estado de Israel es un caso único en el que la ayuda externa ha sido fundamental, por sus dimensiones, tanto en su establecimiento como en su desarrollo. Su rápido progreso se debe, en gran medida, a la ingente ayuda exterior, privada y pública, recibida desde su creación. Junto a las transferencias privadas procedentes de las comunidades judías hay que señalar el continuado respaldo de diversos países, hasta la actualidad. Las ayudas europeas, y luego las millonarias reparaciones alemanas por el Holocausto —estimadas en más de 25.000 millones de euros—, suponen un primer aporte considerable de recursos. Sin duda alguna destaca el papel de Estados Unidos, país del que Israel ha sido el principal receptor de ayuda entre 1976 y 2004. Entre 1949 y 2010 recibió de Washington una ayuda acumulada estimada en más de 109.000 millones de dólares; dos tercios de la cual es ayuda directa militar de diferente tipo. En los últimos años, la ayuda directa de carácter civil —financiera, ligada a la compra de productos estadounidenses, apoyo a migrantes, garantías de créditos...— se ha reducido considerablemente en favor de la ayuda militar. En 2010 Israel recibió 2.800 millones en ayuda esencialmente militar (Sharp, 2010).

Cuadro 1. Ayuda de EE. UU. a Israel

	Ayuda directa civil y otras	Ayuda directa militar	Total (Mill. dólares)
1949-1996	39.016	29.014	68.030
1997	1.330	1.800	3.132
1998	1.280	1.800	3.080
1999	1.050	1.860	3.010
2000	1.012	3.120	4.132
2001	901	1.975	2.876
2002	811	2.040	2.851
2003	659	3.086	2.687
2004	500	2.140	2.640
2005	360	2.220	2.580
2006	237	2.257	2,534
2007	120	2.340	2,503
2008	-	2.380	2,424
2009	-	2.550	2,584
2010	-	2.775	2,800
Total	30.897	61.348	109.001

Fuente: Sharp, 2010.

Un segundo elemento, menos conocido, ha sido la apropiación de bienes palestinos. En primer lugar de los desplazados y refugiados, tras la limpieza étnica (*al-naqba*, la catástrofe) practicada durante la guerra de 1948-49. Luego vino la apropiación de la mayor parte de las tierras de los palestinos que permanecieron en Israel.

Entre 1948 y 1949 se produjo el éxodo masivo de palestinos desde los territorios que pasarían a ser israelíes hacia Cisjordania y Gaza y hacia los países árabes vecinos (Líbano, Siria, Jordania). Se estima que hubo más de 800.000 desplazados. A raíz de aquella guerra, más de 300 pueblos árabes fueron destruidos o reocupados. El Estado israelí se apropió de los bienes “abandonados” de los refugiados —miles de hectáreas de tierras, casas y bienes muebles— mediante la Ley sobre la Propiedad de los Ausentes (1950). Más tarde, el Custodio de los Bienes de los Ausentes los cedió a instituciones y a privados israelíes. Según la Resolución 194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), los refugiados no sólo tienen el derecho a retornar a sus comunidades de origen, sino también a ser compensados por sus bienes perdidos. Israel se ha negado al retorno y a las compensaciones.

Los refugiados palestinos

La guerra de 1948-49 provocó el primer desplazamiento masivo de palestinos. En 1950 la Agencia de Naciones Unidas para los refugiados palestinos (UNRWA, creada en 1950)¹¹⁸ censaba 914.000. A principios de 2011 la UNRWA tenía registrados 4,96 millones de refugiados y constituyen el grupo de refugiados más numeroso a escala mundial. Gestionaba 58 campos donde vive el 30,5% de esta población y les sigue prestando algunos servicios (educación, salud y asistencia de emergencia). Las mayores concentraciones de refugiados están en Jordania (40%) y Cisjordania y Gaza (41%). Su número crece al 4,2% anual y en los últimos veinte años (1991-2011) su cifra se ha multiplicado por dos.

Dispersos por varios países, viven situaciones jurídicas diferentes. En algunos países tienen altos niveles de integración (Jordania, Siria), en otros viven situaciones de segregación-exclusión (Líbano). Muchos tienen problemas de empleo y de vivienda.

Los refugiados del exterior fueron la base sobre la que se organizó el movimiento nacional palestino, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), sobre la que se recompuso el sentimiento de identidad nacional palestina y se organizó un Estado en el exilio que logró reconocimiento y apoyo internacional. La OLP combinó el encuadramiento de la población palestina refugiada, la acción diplomática y la lucha armada para liberar el territorio ocupado. De manera progresiva, esta organización fue aceptando la fórmula de la partición territorial, pero exigiendo la materialización de los derechos nacionales palestinos: libre determinación, derecho a disponer de un Estado y retorno de los refugiados. Con el proceso de paz, a partir de 1993, la OLP se mutó en ANP, y redujo al mínimo la dirección política y las estructuras de encuadramiento de la población refugiada que se ha sentido abandonada.

El desposeimiento de los palestinos con ciudadanía israelí contribuyó, asimismo, a la construcción del Estado israelí. A raíz de la guerra de 1948-49, de los desplazamientos forzados y del régimen de excepción militar al que fueron sometidos hasta 1966, muchos de sus bienes muebles y tierras fueron apropiados por Israel. Las expropiaciones de tierras han proseguido hasta hoy. Desde 1948 los árabes han perdido la mayor parte de sus tierras; en la actualidad sólo son propietarios del 3,5% y no pueden alquilar o comprar el 80% de la tierra del país por estar en manos de instituciones nacionales semiprivadas (Mossawa Center, 2005). A esto se suma la disponibilidad de esta población como mano de obra barata y flexible. Todo ello ha supuesto un importante aporte, nunca cuantificado, a la construcción y consolidación de Israel.

118. véase <http://www.un.org/unrwa/>.

Los palestinos con ciudadanía israelí

Una dimensión de la cuestión palestina a la que se le presta poca atención es sin lugar a dudas la de los palestinos en Israel, también denominados árabes israelíes, palestinos israelíes o palestinos del 48. En 1949, unos 150.000 palestinos permanecieron en lo que sería el Estado de Israel y se les adjudicó la ciudadanía israelí. Aunque formalmente se les aseguraba el respeto a su lengua y religión, siempre fueron considerados un cuerpo extraño y sospechoso de constituir una quinta columna, siendo sometidos a un estrecho control (vigilancia, aislamiento y recorte de derechos), y a políticas de cooptación de notables y de fragmentación tribal para evitar su organización autónoma. Entre 1949 y 1966 vivieron bajo un régimen de excepción (gobierno militar) que facilitó su concentración y segregación espacial, las confiscaciones de tierras y su sujeción política. La pérdida de sus tierras forzó una rápida proletarianización en la economía judía; las restricciones han impedido hasta hoy el desarrollo de un sector económico árabe.

La minoría árabe —1,28 millones a principios de 2011— supone casi una quinta parte de la población israelí. Si bien su situación socio-económica es mucho mejor que la de los demás palestinos, los árabes tienen los peores indicadores económicos y sociales en Israel: mayor desempleo —entre 1,5 y 2 veces la media nacional; 36 de las 40 localidades con mayores tasas de desempleo son árabes—, renta inferior —su salario medio es entre 30 y 35% más bajo que el de la población judía—, baja presencia en la función pública y discriminación presupuestaria de sus localidades. Además, cuenta con los peores indicadores de salud, educación y vivienda y los mayores niveles de pobreza —el número de familias árabes por debajo de la línea de la pobreza duplica al de las familias judías— (Mossawa, 2008). Entre los grupos más vulnerables se encuentra la población beduina. Sesenta años después de la creación del Estado de Israel, más de un centenar de pueblos y aldeas árabes —en el centro, norte, y Negev—, en los que viven casi 100.000 personas, no están legalmente reconocidos, no figuran en los mapas y no reciben servicios públicos. Ciudadanos de segunda, esta población que se ve a sí misma como autóctona del país, está crecientemente politizada desde los años setenta y demanda el fin de la discriminación. El tratamiento dado a la minoría árabe no deja de ser una modalidad de colonialismo aplicado a una parte de la población del nuevo Estado. Los palestinos israelíes son el resto de la población autóctona que permaneció en el Estado creado por el movimiento colonialista. La discriminación y el control de la minoría suponen una extensión del colonialismo a las relaciones interétnicas en el interior de Israel.

MÁS DE CUATRO DÉCADAS DE OCUPACIÓN DE CISJORDANIA Y GAZA

Otra consecuencia de la primera guerra árabe-israelí fue la no materialización de un Estado árabe palestino tal como estableció Naciones Unidas. Cisjordania fue anexada a Jordania y Gaza pasó bajo el control de Egipto. Esto supuso la separación e incomunicación entre los dos territorios, lo que dio pie a dinámicas sociales distintas, ahondando en su diferenciación. Menos de dos décadas más tarde, en junio de 1967, el Ejército de Israel invadió el resto del territo-

rio de la Palestina histórica (Cisjordania, la franja de Gaza y Jerusalén-Este). La derrota árabe y la ocupación israelí fueron una segunda catástrofe para los palestinos. La actuación israelí provocó una vasta condena internacional y en noviembre de ese año, el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas aprobó la Resolución 242 que exigía a Israel la retirada de los territorios ocupados por la fuerza.

La ocupación israelí dio lugar a un nuevo éxodo de la población palestina y al inicio de la política de construcción de asentamientos de la población judía en los Territorios Palestinos ocupados (TPO). Dada la condena internacional y la importante población palestina residente, Israel no anexó estos territorios, excepción hecha de Jerusalén y su entorno, y los mantuvo en un régimen al que denominó “de administración”. Según el derecho internacional, a lo largo de cuatro décadas, Cisjordania y la franja de Gaza han estado bajo ocupación militar israelí. Este régimen ha supuesto un estado de excepción permanente, legislando mediante ordenes militares, la persecución de los nacionalistas palestinos, la apropiación de sus recursos naturales, la gradual expropiación de tierras para la instalación de colonos judíos y bases militares, la anexión unilateral y la progresiva judaización de la parte oriental de Jerusalén —donde se ha pretendido poner fin a la mayoría demográfica árabe— y, en fin, la total subordinación de la economía palestina a la israelí.

Naciones Unidas reitera periódicamente que a los TPO en 1967, incluido Jerusalén, les es aplicable la Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Tiempo de Guerra (12 de agosto de 1949), y demanda a Israel, a quien considera poder ocupante, el fin de la ocupación y el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Si bien la situación política y militar de Cisjordania y Gaza es conocida dada su continua presencia en los medios de comunicación, merece la pena detenerse en la dimensión socioeconómica de la ocupación.

- 1) *La población palestina en las zonas ocupadas.* A pesar de una continua emigración, voluntaria o forzada, la población de los TPO no ha cesado de incrementarse. Según fuentes palestinas (PCBS, 2010) en 2009 se estimaba en casi 4 millones: 2.448.000 (63%) en Cisjordania y 1.490.000 (37%) en Gaza, con una tasa de crecimiento del 3,3%¹¹⁹. En Gaza la densidad demográfica alcanza las 4.073 personas por kilómetro cuadrado. En general se trata de una población muy joven —45% es menor de 15 años—, con una tasa de fecundidad muy alta —4,09 hijos por mujer en 2009—, suponiendo una singular excepción a los procesos de transición demográfica que se viven en toda la región. Las limitaciones naturales y económicas de los TPO han obligado a esta población a buscar sus ingresos en el exterior, sea en Israel o en los países vecinos. Esta dinámica demográfica ha supuesto para Israel la agravación del dilema de la gestión de esta población y ha alimentado el discurso de la amenaza demográfica palestina.

119. El conjunto de la población palestina se estimaba en 10.740.000 personas en 2009, repartida entre Cisjordania y Gaza (4.000.000, un 37%), Israel (1.280.000, un 11%), países árabes (4.960.000, un 46%) y otros países no árabes (610.000, un 6%) (PCBS, 2010).

- 2) *El impacto de los asentamientos.* La ocupación ha conllevado el continuo desposeimiento de tierras, cultivables o yermas, por razones de seguridad y para instalar colonias. Los asentamientos israelíes en los TPO suponen una violación del artículo 49 de la Cuarta Convención de Ginebra que prohíbe la implantación de población en los territorios ocupados, y por lo tanto, todos son ilegales. El establecimiento de colonias se inició en 1968 y se aceleró en la década de los ochenta con los gobiernos conservadores; su crecimiento no se detuvo durante el proceso de paz. Las colonias son localidades judías, de nueva creación, ubicadas en los territorios ocupados, tanto en zona rural como urbana. Unas son residenciales y otras tienen actividad productiva; unas tienen un objetivo de seguridad, otras, de control territorial y están las que responden a razones simbólicas, como la reocupación judía de un emplazamiento judío de la antigüedad. Todo asentamiento supone la expropiación de tierras, la construcción de infraestructuras de acceso y servicios, y el despliegue de medios de seguridad. Los hay de muy diversos tamaños; algunos son barrios integrados en Jerusalén Este o enclaves en ciudades árabes como Hebrón. Hubo asentamientos en el Sinaí hasta principios de los ochenta y también existen en el Golán sirio. Los asentamientos han sido contruidos con fondos públicos y privados; sus habitantes disfrutan de créditos blandos y de exoneraciones fiscales, por lo que son atractivos para una parte de la población israelí.
- 3) *La reordenación del territorio en función de los intereses del ocupante.* La ocupación militar, la construcción de colonias y sus infraestructuras y la presencia de colonos ha supuesto una alteración brutal del paisaje y ha limitado las posibilidades de movilidad de la población árabe. Se han declarado zonas de uso y acceso limitado o prohibido, como en las cercanías de las fronteras y las zonas de seguridad. Otras áreas se han destinado a infraestructuras para las colonias.
- 4) *La apropiación de los recursos naturales.* La ocupación y la colonización han posibilitado la apropiación por parte del ocupante de los escasos recursos naturales disponibles. Es el caso de las tierras de cultivo, en ciertas áreas como el valle del Jordán, ahí las expropiaciones han tenido un impacto directo en la economía local eminentemente rural; asimismo la declaración de zonas de acceso limitado por razones de seguridad, ha privado a las poblaciones beduinas ganaderas de sus áreas de pasto tradicionales. Otro caso muy ilustrativo es el del agua, un recurso escaso y estratégico en esta región. Con la ocupación, Israel se hizo con el control del 80% de los recursos hídricos de los TPO. Desde 1967, mediante órdenes militares emitidas por las autoridades de ocupación, Israel ha restringido la explotación de las aguas subterráneas, ha congelado la cuota palestina de agua destinada al regadío y se ha ido apropiando de una parte importante del agua disponible en Cisjordania y el Valle del Jordán, pero también del Golán y del sur de Líbano. Para ello ha clausurado pozos tradicionales, ha realizado perforaciones profundas y desvíos y ha impuesto restricciones de uso a los palestinos y políticas de precios diferenciadas. La restricción del consumo palestino tiene por objeto proteger el consumo israelí del acuífero occidental. Los israelíes consumen cuatro veces más de agua por habitante y año (400-450 metros cúbicos) que los palestinos (120 metros cúbicos), y los colonos, más de siete veces.

- 5) *La ocupación económica y la creación de un esquema de dependencia.* En el momento de la ocupación la economía palestina se basaba en gran medida en la agricultura, con una muy reducida industria local y algunas actividades de servicios como el turismo, en suma era de dimensión modesta y bastante vulnerable. La ocupación y el control israelí de las fronteras supusieron una rearticulación de la economía y el dominio del mercado palestino. Desde 1967 los productos israelíes inundan los TPO a los que han convertido en mercado cautivo. Asimismo el control israelí de las aduanas y los aranceles permiten el control de las relaciones comerciales con el exterior: limitación a las importaciones directas y exportaciones vía Israel con etiquetado propio.

Una dimensión clave de la ocupación económica se desarrolló en el campo laboral. Junto al trabajo en los TPO (familiar, en pequeñas empresas, en la administración o en la economía informal), muy pronto Israel empezó a utilizar mano de obra árabe en una modalidad muy particular de trabajo transfronterizo diario. Se trataba del empleo temporal, que estaba mejor remunerado que el empleo en las localidades árabes en sectores que requerían mano de obra barata (agricultura, construcción). En 1990, 135.000 trabajadores palestinos cruzaban diariamente la Línea Verde, sus ingresos suponían entre el 25 y 30% del PIB palestino a finales de los ochenta (50% en Gaza). El trabajo en Israel era un aporte clave en los ingresos familiares, que se sumaba a las remesas de los emigrantes en Irak y en los países del Golfo.

LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA DEL PROCESO DE PAZ (1993-2000). SEPARACIÓN Y POLÍTICA DE HECHOS CONSUMADOS

El inesperado levantamiento popular (Intifada), en diciembre de 1987, puso en evidencia el rechazo a la ocupación. La multiforme resistencia civil palestina tuvo un enorme impacto político y simbólico que trascendió las fronteras y supuso una llamada de atención a la sociedad israelí y a la comunidad internacional. Por otra parte, la decisión tomada por el Consejo Nacional Palestino (CNP, especie de Parlamento creado por la OLP en el exilio), en noviembre de 1988 en Argel, por la que se aceptaba una solución fundada en la coexistencia de los dos Estados, mostró la disposición palestina a encontrar un acuerdo político. Con esta decisión histórica, la OLP reconocía a Israel en el 78% del territorio de la Palestina histórica y limitaba su proyecto de Estado palestino a Cisjordania y la franja de Gaza, incluido Jerusalén-Este, sobre el restante 22%.

La decisión del CNP, junto a otros factores regionales e internacionales como el fin de la Guerra Fría y la primera guerra del Golfo, abrieron la vía a la Conferencia Internacional para la Paz en Oriente Medio, celebrada en Madrid a finales de 1991, y a las conversaciones bilaterales y multilaterales entre delegaciones israelíes, palestinas y árabes, encaminadas a resolver diferencias y establecer acuerdos de paz. Habían pasado 43 años desde la creación de Israel y 24 años desde la ocupación. En el plano palestino, la Conferencia de Madrid dio pie, tras la llegada de los laboristas al Gobierno en junio de 1992, a conversaciones directas con la OLP y la puesta en marcha de lo que se conoció como el “Proceso de Oslo” a finales de 1993. La rú-

brica de la Declaración de Principios en Washington, con el presidente Clinton de anfitrión, se presentó como el inicio de un esperanzador proceso encaminado a alcanzar la paz en la región. Parecía que israelíes y palestinos iban a poner fin a décadas de enfrentamientos. El optimismo cundió entre la comunidad internacional.

El llamado proceso de paz israelo-palestino consistió en un esquema de negociaciones bilaterales y que se basaba en el principio de “paz por territorios”. Israel aceptaba retroceder en su ocupación militar a cambio de ir definiendo con los palestinos una formula política que permitiera el autogobierno de éstos. Según lo negociado, a partir de finales de 1993 se operó una retirada gradual de ciertas áreas de Cisjordania y Gaza. En 1994 se estableció una Autoridad Palestina —a la que los palestinos añadieron el calificativo de “nacional”—, una administración provisional con algunos rasgos estatales —instituciones, procedimientos de legitimación democrática, acción y reconocimiento exterior, cuerpos de seguridad...— y con competencias limitadas, en lo que suponía la primera experiencia de pre-estado palestino y de cuasi-ciudadanía palestina. Israel mantendría presencia militar y el control del territorio y de las fronteras. Un segundo principio del proceso de Oslo fue la gradualidad. A lo largo del período interino, que habría de durar cinco años, se negociarían varios acuerdos parciales, pero se posponía la discusión de los temas más sensibles —futuro de Jerusalén y de las colonias, estatuto definitivo de la entidad palestina, refugiados— hasta el final. Esta gradualidad debía permitir la creación de confianza mutua que facilitara encontrar puntos de acuerdo.

Si bien hubo repliegue militar israelí de ciertos territorios, varios acuerdos parciales y la ANP empezó a funcionar como una entidad casi estatal, el proceso de Oslo fracasó. Tras cinco años de negociaciones, los resultados resultaron ser claramente insatisfactorios para los palestinos: autonomía limitada a unos pocos enclaves, deterioro de las condiciones de vida, continuación de la colonización y de la violencia. A pesar de que los negociadores israelíes proclamaron haber llegado muy lejos en las concesiones hechas a los palestinos, los acuerdos alcanzados y su escasa implementación nunca garantizaron las condiciones mínimas para la creación de un Estado palestino viable, ni satisficieron los derechos palestinos sobre Jerusalén, ni ofrecieron una respuesta adecuada a la tragedia de los refugiados palestinos (Álvarez-Ossorio, 2003; Álvarez-Ossorio e Izquierdo, 2004).

Al concluir el período interino en 1999, los palestinos sólo llegaron a controlar, y de manera parcial e intermitente, el 40% de Cisjordania (17% con autonomía avanzada) y el 70% de la franja de Gaza (50% con autonomía avanzada), donde, sin embargo, se concentraba el 90% de la población. También resultó el fraccionamiento del territorio y la desconexión entre Cisjordania y Gaza. Durante el proceso de paz siguieron las incursiones del Ejército israelí, no cesó la confiscación de tierras para la implantación de colonias judías, se duplicó el número de colonos y se intensificó la ocupación. A esto ha de añadirse el colapso de la actividad económica, devastada por los cierres militares impuestos por Israel, con sus secuelas de aumento del desempleo, del deterioro de las condiciones de vida y la pobreza. Todo ello con una acen tuación de la dependencia económica, tanto de Israel como de la ayuda internacional. Una gran parte de la frustración palestina respecto al proceso de paz y pérdida de confianza en las negociaciones y en su propia dirección política tuvo que ver con la situación socio-económica provocada por los acuerdos.

Este fracaso se debió menos a la interferencia de radicales de ambos bandos como a la combinación de diferentes razones estructurales que fundamentaban el esquema negociador y que aquí sólo se pueden apuntar someramente: la asimetría y el desequilibrio entre las partes negociadoras, el gradualismo —posibilitando los incumplimientos en función de política interna de Israel—, la no definición de objetivos finales claros y explícitos aceptados por ambas partes, la intervención parcial de actores externos y la carencia de mecanismos de salvaguardia. Pronto se hizo evidente que los objetivos de las partes eran incompatibles; para Israel el proceso debía permitir conservar lo logrado en veinticinco años de ocupación y legalizar sus actuaciones; para la OLP debía servir para poder realizar a medio plazo su proyecto nacional y dar una solución a los refugiados. Otra contradicción patente y sin embargo obviada fue pretender hacer la paz mientras se establecía un orden de separación cada vez más radical entre israelíes y palestinos.

Con el simplificador eslogan “paz por territorios”, la comunidad internacional aceptó un proceso de paz *sui generis*, no para solucionar el conflicto acorde con el derecho internacional, sino para desactivar a toda costa el enfrentamiento y lograr un acuerdo mediante una fórmula alcanzable con concesiones por ambas partes. A Israel se le pidió que cumpliera parcialmente el derecho internacional retirándose de los TPO; a los palestinos, que renunciaran al derecho internacional y abandonaran su demanda de retorno de los refugiados. Finalmente, Oslo resultó ser una fórmula parcial que abordó de modo deficiente la problemática de Cisjordania y Gaza, que pospuso la cuestión de los refugiados y que no abordó el *apartheid* de los palestinos con la ciudadanía israelí.

Para Israel, el proceso de paz respondía a la necesidad acuciante de normalizar sus relaciones en la región, lo que pasaba por desactivar el conflicto con los palestinos. La paz debía permitir una reorganización regional, basada en los principios de liberalización y estabilidad (paz para negocios), en la que Israel debería desempeñar una nueva forma de dominio y control con otros medios. Israel fue el principal beneficiario de los “dividendos de la paz”, no tanto por el desvío de los recursos militares a nuevos fines o la modificación de las relaciones con su entorno inmediato, sino por su apertura y acceso a nuevos mercados estratégicos, esencialmente asiáticos, cuyos vínculos previos habían estado condicionados por el boicot árabe.

El acuerdo de paz con Jordania (1994) posibilitó una gradual deslocalización de empresas y el establecimiento de proyectos conjuntos dirigidos al mercado estadounidense (*Qualified Industrial Zones*); proceso que se extendería a Egipto en 2004. Israel aprovechó esta nueva situación para absorber un aporte migratorio considerable y altamente cualificado (la ola de inmigrantes rusos) y para llevar a cabo una liberalización interna y una plena inserción en la economía globalizada, desempeñando un papel clave en la industria de las nuevas tecnologías y las finanzas globales. Entre 1995 y 2000, Israel vivió un crecimiento considerable —entre 5,9% y 6,4% en 2000—, que repercutió en un aumento de la renta y del nivel de vida, aunque, al ser simultáneo con un debilitamiento del sistema de bienestar, también generó tensiones y nuevos fenómenos sociales.

La “paz con separación” provocó una modificación sustancial del mercado de trabajo israelí, sustituyendo, desde mediados de los noventa, el empleo palestino en Israel por trabajadores inmigrantes asiáticos y de Europa Oriental en la construcción, la agricultura y el servicio doméstico. La presión de los empleadores provocó que en 2002-2003 llegase a haber 300.000

trabajadores inmigrantes. Esta dinámica generó un nuevo grupo de población: trabajadores extranjeros temporales con residencia prolongada, infra pagados, en situación legal precaria —65% de los cuales en situación irregular al permanecer en el país a la expiración de su contrato—, con prestaciones sociales limitadas, sin protección y frecuentemente víctimas de violación de derechos (FIDH-EMHRN, 2003). Esta mano de obra también competía y desplazó a los trabajadores israelíes menos cualificados y con menores salarios, en primer lugar a la minoría árabe, el grupo más desfavorecido de la propia sociedad israelí.

Los palestinos apenas se beneficiaron de los dividendos de la paz. Para ellos el proceso de paz fue acompañado por un deterioro evidente de su economía y un empeoramiento de sus condiciones de vida, en lo que la economista estadounidense Sara Roy ha llamado “des-desarrollo” (Roy, 1998 y 1999).

Desde el punto de vista económico, una pieza clave del proceso de paz, que antecedió incluso la puesta en marcha de la Autoridad Nacional Palestina, fue el Protocolo Económico de París (abril de 1994). Este acuerdo fijó los procedimientos y regulaba las relaciones económicas entre Israel y los Territorios Palestinos en lo concerniente a comercio, impuestos, moneda, etc. Con él se mantenía el control israelí de fronteras y se establecía una casi unión aduanera. El acuerdo se basaba en el principio básico de libre comercio con Israel, regulaba el comercio con terceros, y estipulaba plena libertad de movimiento para los palestinos, lo que nunca se llegó a dar. Asimismo Israel se comprometía a transferir a la ANP los impuestos (aranceles e impuestos indirectos) que recolectaba en su nombre. El Protocolo establecía un mecanismo de gestión económica acorde a la fase de interinidad, pero esencialmente prolongaba la dependencia económica palestina respecto a Israel. A raíz del Protocolo Económico y de las medidas israelíes, los territorios palestinos se hicieron totalmente dependientes del mercado israelí —77% del comercio es con este país— y de la ayuda externa.

La progresiva retirada israelí y la creación de enclaves de autonomía palestina, donde residía la mayor parte de la población, supusieron traspasar a la ANP las competencias y responsabilidades en materia de servicios. La ANP se convirtió en el principal empleador palestino: funcionarios, maestros, policías, etc. Y todo ello con unos ingresos precarios dada la falta de un sistema fiscal eficaz, la dependencia de la ayuda externa y de las transferencias fiscales israelíes, pues el 60-70% del presupuesto procede de los aranceles y del IVA. Entre 1994 y 1997, los resultados económicos fueron muy modestos; entre 1997 y 1999 se registró un cierto crecimiento, en el que la ayuda externa desempeñó un importante papel. Globalmente, entre 1993 y 1999, el PIB creció un 20%, pero la renta per cápita bajó un 8%.

En Israel el proceso de paz se asoció con la necesidad de separación, principio que se argumentó con imperativos de seguridad, pero que también respondía a un repliegue identitario judío israelí derivado de la superación de algunas líneas rojas tradicionales. Con los avances en las negociaciones y la retirada de tropas israelíes se fue fragmentando el territorio, se desconectaron Cisjordania y Gaza, y la ciudad de Jerusalén se hizo inaccesible para la mayor parte de los palestinos. Se instalaron decenas de puestos militares y se limitó la movilidad de los palestinos con restricciones de acceso a ciertas áreas, así como permisos de paso, según criterios de edad y antecedentes. Se extendieron los controles y cierres —bloqueo de tránsito por ciertas vías, aislamiento de localidades, toques de queda, cortes de circulación...—, tanto preventivos como de

castigo, tanto internos —entre localidades palestinas— como externos —hacia Israel, entre los dos enclaves o hacia el exterior—, colapsando la actividad económica y convirtiéndose en una modalidad de castigo colectivo. Cualquier desplazamiento entre localidades conllevaba horas, cambios de medio de transporte, cruce de controles y superación de barreras, además de someterse a la imprevisibilidad de los militares. Todo ello tuvo un enorme impacto en la actividad económica y social: los suministros de la industria no podían llegar a tiempo, los productos no se podían comercializar normalmente, ni las personas llegar a sus lugares de trabajo, de estudio o mantener relaciones sociales y familiares de manera normal.

Las restricciones de movilidad tuvieron un efecto directo en el empleo. Con la puesta en marcha del proceso de paz se redujo drásticamente la posibilidad de trabajar en Israel: de 135.000 permisos oficiales en 1990 y 115.000 en 1992, se pasó a 65.000 en 1994. El empleo en Israel llegó a reducirse a una tercera parte. Asimismo se cerraron las posibilidades de trabajo en el exterior (Irak, Golfo). El desempleo adquirió tasas importantes, hasta 15,5% entre 1997 y 1999. El establecimiento de la ANP creó, sin embargo, posibilidades de empleo en el sector público, dependiente de la ayuda externa y de las transferencias fiscales. El crecimiento modesto y las dificultades de empleo tuvieron un impacto directo en el deterioro de las condiciones de vida de la población. Para el palestino de a pie, desde muy pronto, el proceso de paz se vio acompañado de dificultades económicas.

El proceso de paz no impidió que prosiguieran las políticas de hechos consumados. La colonización no se detuvo, se intensificó. Si en un primer momento la presencia de colonos en TPO fue para los negociadores israelíes una palanca de presión en sus negociaciones con la OLP, a partir de 1996 el movimiento colono escapó del control de los laboristas, imponiéndose como una fuerza autónoma apoyada por la derecha y empeñada en hacer la colonización irreversible. A lo largo del proceso de Oslo el número de colonos pasó de 270.000 en 1993 a 371.000 en el año 2000.

En esta situación la ayuda internacional desempeñó un papel económico y político muy importante. Antes de 1994, la UNRWA y las ONG palestinas venían recibiendo ayuda externa. A partir de esa fecha, la ayuda adquirió dimensiones importantes, dirigiéndose esencialmente en tres rubros: el apoyo al presupuesto de la ANP, las emergencias y la ayuda humanitaria, y la asistencia técnica y los programas de desarrollo para atender a las necesidades de la población. Entre 1994 y 2000 la ayuda alcanzaba una media de 500 millones de dólares anuales. La ANP canalizó el 87% de esa ayuda y las ONG cerca del 8%. Esta masiva inyección de ayuda hizo de los palestinos uno de los más altos receptores de ayuda per cápita del mundo —más de 300 dólares por persona y año—, aunque superados por los israelíes.

Al calor de esta renta externa se articuló un entramado de intereses de funcionarios, empresas y ONG y se fundó un sistema extremadamente vulnerable a las presiones externas. Los principales donantes fueron la UE y sus Estados miembros, los países árabes y EE. UU. En este compromiso internacional con la ANP y el proceso de paz siempre hubo un debate si priorizar el fortalecimiento de la ANP, el desarrollo de sus programas o financiar infraestructuras. La ayuda externa se convirtió en un factor determinante de la situación económica, pero también supondría un elemento clave para la ANP y para la sociedad civil palestina; y sería fundamental para proveer asistencia de emergencia y humanitaria.

IMPLOSIÓN DEL PROCESO DE PAZ Y UNILATERALISMO (2000-2010)

La crisis definitiva del proceso de paz se hizo patente con la fallida cumbre de Camp David II en julio de 2000. Con apoyo estadounidense el primer ministro israelí Ehud Barak pretendió que los palestinos aceptaran una propuesta de estatuto final que suponía la anexión de grandes colonias y parte de Jerusalén —es decir, el no retorno a las fronteras de 1949—, la fragmentación del territorio en varios cantones, el establecimiento de una entidad palestina con soberanía limitada y con tutela militar israelí, el fraccionamiento de Jerusalén Este legalizando la ocupación, y como colofón, el no retorno de refugiados. A pesar de las presiones, el entonces presidente Arafat no se prestó a rubricar el ultimátum israelí. Esto significó, en primer lugar, la ruptura del diálogo político. A esto siguió el estallido de un nuevo levantamiento, también conocido como *Intifada al-Aqsa*, el 28 de septiembre de 2000, expresión de la frustración generada por el proceso de Oslo, reafirmación de las demandas nacionales y rechazo a toda solución parcial.

La revuelta fue respondida con la reocupación israelí de algunas áreas autónomas y una brutal represión. La llegada de Ariel Sharon a la jefatura del Gobierno de Israel a principios de 2001 con un discurso de firmeza y mano dura, y el recrudecimiento de las acciones suicidas, cometidas por varias facciones políticas palestinas, terminaron por ahondar aún más la crisis. Varias iniciativas diplomáticas intentaron contener los enfrentamientos y restablecer los mecanismos de diálogo y de negociación. La más significativa fue planteada por el Cuarteto —formado por EE. UU., la Federación Rusa, Naciones Unidas y la Unión Europea— y se conoce como la “Hoja de Ruta” (abril 2003) que preveía una serie de medidas —cese de la violencia, paralización de la colonización, etc.—, para retomar las negociaciones y encauzar gradualmente la resolución política del conflicto, también establecía un nuevo calendario que incluía el establecimiento de un Estado palestino en un plazo corto y la negociación de un estatuto final. Si bien fue aparentemente suscrito, tanto por palestinos como por israelíes, la iniciativa nunca llegó a alterar la dinámica dominante: hechos consumados por parte de Israel, respondida con resistencia por parte palestina. A esto se sumó el hecho de que tales iniciativas diplomáticas se vieron poco estimuladas por la política estadounidense en Oriente Próximo, la nueva cruzada “antiterrorista” y su atención prioritaria en Irak.

Pero para entender la dinámica prevaleciente desde finales de 2000, en lo que se podría denominar el nuevo escenario post Oslo, en el que se ha suspendido el diálogo y se han reanudado los enfrentamientos, hay que prestar atención al giro político que se opera en Israel. El rechazo palestino a la propuesta de Camp David II, según los israelíes la “más generosa jamás ofrecida”, dio pie a un discurso y unas prácticas que han marcado los años posteriores. Por un lado, Israel dejó de reconocer al interlocutor palestino si este no estaba dispuesto a plegarse a su voluntad; así Arafat dejó de ser un “socio legítimo para la paz” y fue recluido entre las ruinas de su cuartel general en Ramallah hasta su fallecimiento. Sin embargo, por otro lado asumió la irreversibilidad de un Estado palestino en algún momento. A lo largo de los noventa, se estableció en Israel, entre casi toda la población y los actores políticos, el convencimiento de que no había marcha atrás y que una entidad palestina era ineludible. De esta forma, si por un lado el Estado pales-

tino era inevitable y por otro no había interlocutor para negociar su establecimiento, se impuso el convencimiento de que Israel debía establecer unilateralmente el Estado palestino, dónde, cómo y cuando mejor le conviniera. Esta lógica de la definición unilateral de la futura entidad palestina sería asumida de facto por los diferentes Gobiernos de unidad nacional.

Este unilateralismo ha tomado varias formas: cese de las negociaciones, recurso a la violencia a gran escala y, de manera muy singular, la transformación del paisaje y la reordenación del territorio para conformar un micro Estado palestino funcional a los intereses israelíes. Por un lado la violencia del ocupante se incrementó y adquirió nuevas modalidades: asesinatos selectivos de activistas políticos, castigos colectivos a las familias de responsables de atentados y detención de cargos electos, incluyendo diputados y ministros. Por otro, se operaron actuaciones de enorme trascendencia: la construcción del muro de separación, el Plan de túneles y carreteras para consolidar la ocupación y preparar la anexión de colonias, la retirada de Gaza en el verano de 2005, el establecimiento de una nueva modalidad de control externo y, finalmente, el Plan de convergencia como legitimación del consenso unilateralista sionista. Con ello se llevó a cabo una intensa transformación del territorio: de un territorio palestino con colonias se avanzó hacia un territorio israelí con enclaves palestinos. En ciertas áreas se operó una separación y desconexión selectiva y, en otras, una anexión. Se inauguró así una nueva fase o modalidad de ocupación, no tanto por un cambio de naturaleza, sino por su intensificación y manifiesta voluntad de anexión; se operó un rediseño de la ocupación con voluntad anexionista.

La expresión más visible de las políticas unilaterales es la construcción del muro de separación. Iniciado en junio 2002 durante el primer Gobierno de Sharon, retoma, sin embargo, viejos proyectos de la época laborista. Se trata de una barrera física con tramos de muro y de valla metálica, con una longitud proyectada de entre 700 y 800 kilómetros, de los que a finales 2010 ya habían sido construidos 520. Su trazado discurre en muy limitada medida por la Línea Verde, mientras que en un 80% se interna en el interior de Cisjordania. En sus inicios fue presentado como una medida para prevenir las infiltraciones, pero terminó asumiéndose que su objetivo era fijar una nueva frontera *de facto* que permitiera la anexión de las áreas donde se concentra el 76% de colonos (Currea-Lugo, 2005; Escudero, 2006). Su construcción tiene un impacto múltiple. En primer lugar supone nuevas expropiaciones de tierras¹²⁰; se estima que afecta al 10% de la superficie de Cisjordania (con lo que se eleva al 46% la superficie afectada por la colonización, los asentamientos y las infraestructuras). Altera la red de infraestructuras locales y rompe las prácticas espaciales existentes. Aísla o destruye fuentes, pozos y aljibes, reduciendo enormemente el acceso de los palestinos a sus fuentes de agua. El muro separa a decenas de comunidades; algunas ciudades, como Qalqilya, están casi rodeadas. A lo largo de su recorrido el muro limitará la movilidad de centenares de miles de pobladores. Además, se crea una nueva realidad entre la Línea Verde y el muro, la llamada “área cerrada”, que aboca a sus habitantes a una evacuación “voluntaria”; es difícil, que se busca provocar la partida de sus habitantes. En lo que supone una nueva fase de desplazamiento de población (Badil Resource Center *et al.* 2006), que sigue a las de 1948 y 1967, el muro desplaza al menos a 12.000 personas y aísla a más de 40.000. El muro tiene un singular impacto en Jerusalén al crear una ruptura en

120. Información detallada sobre el impacto humanitario del muro en: <http://www.ochaopt.org>.

la periferia oriental de la ciudad. Por un lado aísla barrios enteros de Cisjordania, y, por otro, deja a 60.000 de los 230.000 palestinos de la ciudad al Este del muro, que se verán obligados a pedir permisos para entrar en su ciudad.

En suma el muro tiene numerosas implicaciones: altera la Línea Verde, anexa asentamientos, e impone unilateralmente el diseño territorial de Camp David II. En julio de 2004 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) emitió una opinión consultiva que condenó tajantemente su construcción e instó a Israel a desmantelarlo y a compensar a los afectados por el daño producido (CIJ, 2004).

En agosto de 2005, Israel forzó la evacuación de 16 asentamientos de la Franja de Gaza y de unos 8.000 colonos. Tal medida, llevada a cabo sin coordinación con la ANP, respondía a la doble necesidad de deshacerse de un territorio sin valor estratégico y cuyo control resultaba oneroso, y de mostrar al exterior la capacidad israelí de retirarse y “desocupar” algunas áreas. En realidad, con la retirada se inauguró una nueva modalidad de ocupación: Israel sigue controlando las fronteras, el espacio marítimo y aéreo, el movimiento de bienes y gran parte del suministro eléctrico, y continúa haciendo incursiones militares en la zona (Dugard, 2005; EMHRN, 2005; Adley, 2005). Se mantiene, por lo tanto, el control israelí, ahora externo, y la dependencia. Según el Banco Mundial, una Franja de Gaza aislada de Israel es económicamente inviable; cualquier proyecto político para este territorio requiere de ayuda externa, acceso al mercado internacional y de relaciones económicas, laborales y comerciales (The World Bank, 2004). De hecho, la desconexión de Gaza tuvo un año antes un antecedente económico de enorme significado: en junio de 2004 Israel decidió el cierre de la zona industrial fronteriza de Erez, buque insignia de la cooperación industrial del proceso de Oslo, donde había fábricas mixtas y trabajaban 4.500 obreros de Gaza, reinstalándolas en zonas de desarrollo en el interior de Israel. La “desconexión” israelí de Gaza fue presentada benignamente por los medios internacionales de prensa, subrayando el dolor y la resistencia de los colonos a abandonar sus hogares. El Gobierno se comprometió a dar compensaciones millonarias a los colonos y se les facilitó su reinstalación en Cisjordania y en zonas árabes de Israel, es decir, acentuando otras situaciones ilegales o problemáticas.

En septiembre de 2004 se inició el llamado “Plan de Túneles y Carreteras”, un programa de obras que se articula con el muro y que supone la intensificación de la edificación de infraestructuras para los asentamientos del oeste de Cisjordania susceptibles de ser anexionados. El plan consta de 24 túneles y refuerza el sistema de carreteras segregadas. Con ello se consolida la ocupación y los hechos consumados. Aunque oficialmente entre 1991 y 2006 sólo se construyeron cinco asentamientos nuevos, la población colona en Cisjordania y Jerusalén no dejó de crecer.

Finalmente, estas prácticas unilaterales fueron dotadas de legitimidad democrática israelí con ocasión de las elecciones legislativas de 2006. Durante la campaña electoral, la nueva formación política Kadima hizo que el plan de Sharon, denominado “Plan de Convergencia”, obtuviera *de facto* el consenso unánime de los principales partidos políticos. El plan declara hacer del muro la nueva frontera de Israel con Cisjordania, contempla una retirada limitada de Cisjordania, la evacuación de 60.000 colonos, la anexión de entre el 9 y el 12% de Cisjordania donde se hallan los principales asentamientos occidentales (los tres grandes núcleos de Ariel, Maale Adumim y Etzion) y de Jerusalén —donde viven 200.000 y 190.000 colonos respectivamente—, y prevé convertir el Valle del Jordán en zona militar cerrada. También supone reducir a 100.000 el número de palestinos del Gran Jerusalén y deshacerse de 140.000.

LAS IMPLICACIONES SOCIOECONÓMICAS DEL FRACASO DEL PROCESO DE PAZ Y DEL UNILATERALISMO

Si para Israel la razón de ser del proceso de paz era la normalización económica externa y las expectativas de dividendos, la crisis del proceso y el estallido de la *intifada al-Aqsa* tuvieron indudables costes. Sin embargo su impacto directo resultó ser difícilmente estimable al coincidir con el colapso de los valores tecnológicos a nivel mundial en 2000-2001 y el retraimiento del turismo en Oriente Medio en 2001.

Después de la expansión de los noventa, Israel vivió, entre 2001 y 2004, una grave recesión (crecimiento muy bajo o negativo, desempleo, inflación, caída de la inversión externa y del turismo, déficit público), con un coste estimado en 12.000 millones de dólares y una caída del 11% del PIB per cápita. Pero esta situación fue superada muy rápidamente. A partir de 2004 Israel experimentó una notable recuperación económica con un crecimiento del 5,2% en 2005, el pago de la deuda, la recuperación de inversión externa y una nueva ola de privatizaciones, pero que llevó aparejada efectos sociales colaterales: el aumento de las desigualdades y la pobreza, y el deterioro de los servicios, acarreando también tensiones sociales.

Desde entonces la bonanza no impide una muy extendida preocupación por el aumento de las desigualdades y las consecuencias económicas del conflicto. A pesar del extendido consenso anexionista, en Israel cada vez se cuestiona más el coste social y económico de la política colonizadora. La ocupación tiene un indudable coste económico para Israel al desviar recursos en infraestructuras, en defensa de los colonos, en subvenciones o en reparaciones con motivo de una evacuación forzosa (Swirski, 2005). Si bien las cifras difieren enormemente de un autor a otro, es probable que suponga cerca del 1% del PIB anual. La decisión de retirada unilateral de Gaza en 2005 tuvo en cuenta esta cuestión y supuso un doble mensaje a la población israelí: Israel puede retirarse de algunas áreas en las que la presencia de unos pocos colonos resulta cara, pero la retirada total de todos los colonos, que suponen entre el 8 y el 9% de la población judía israelí, tiene un coste político excesivo y un coste económico inabordable. Según fuentes israelíes, la retirada de Gaza, con apenas 8.000 colonos, costó entre 2.000 y 3.000 millones de dólares, incluyendo compensaciones, reubicación y repliegue militar); una retirada total, sin contar la demolición del muro, alcanzaría entre 10.000 y 25.000 millones (Makovsky, 2006).

En cambio para los palestinos, la crisis de Oslo supuso retornar a una situación mucho peor que la existente antes de 1991. Se interrumpieron las negociaciones y se agudizaron el asedio y los hostigamientos. La frustración se agravó con el mal gobierno de la ANP (Shikaki, 2006), fortaleciendo a los críticos con Oslo, dentro y fuera de la OLP. La situación sofocante, especialmente en Gaza, contribuyó sin lugar a dudas a la fragmentación social. Esta situación ha tenido evidentes consecuencias económicas y sociales (Consejo Económico y Social, 2007), además de políticas. Al aislamiento israelí de la ANP y del presidente Arafat, se sumaron las presiones externas; desde 2003, EE. UU. condicionó cualquier ayuda e intervención política a las reformas de la ANP. A finales de 2004 fallecía Yaser Arafat y algunos vieron una posibilidad de cambio. Bajo presión externa, los palestinos eligieron a un nuevo presidente y se dieron pasos para controlar la violencia. En febrero 2005, los diferentes grupos palestinos acordaron en El Cairo una tregua, mientras se renovaban autoridades locales y preparaban las elecciones legislativas.

A lo largo de 2006, los acontecimientos políticos dieron pie a una exacerbación de la crisis y del colapso institucional. En las elecciones legislativas de enero, Hamás obtuvo más escaños que Fatah; Ismail Haniyeh fue designado primer ministro y se estableció un Gobierno de cohabitación, con una presidencia de Fatah (OLP) y un ejecutivo de Hamás, organización no miembro de la OLP. Estos resultados, cuya legalidad y legitimidad nadie pudo cuestionar, expresaban la frustración política y el descontento generalizado.

Sin embargo, este paso democrático fue la excusa para un acoso de nuevo cuño hacia los palestinos. El primer ministro israelí, Ehud Olmert, se negó a negociar con la nueva ANP y a realizar transferencias financieras a menos que aceptara tres condiciones: reconocimiento de Israel, renuncia a la violencia y respeto a los compromisos anteriores. El Cuarteto asumió el mismo discurso y, por primera vez, hizo uso de la coerción económica sobre los palestinos: estableció un bloqueo financiero —ayuda— y político —cese de lazos con el ejecutivo—, al que se sumaron los países árabes. Es decir se condicionó el diálogo político y la ayuda. Rompiendo con una política diferenciada en la materia, también la UE optó por primar la seguridad (de Israel) sobre el fortalecimiento de la ANP y la gobernanza (FRIDE, 2006). Estas medidas serían criticadas desde los más diversos ámbitos, no sólo no gubernamentales. James Wolfensohn, ex presidente del Banco Mundial, enviado del Cuarteto y encargado de supervisar la retirada israelí de Gaza, que llevaba denunciando el bloqueo y las actitudes de Israel y llamando a un imprescindible involucramiento de la comunidad internacional, dimitiría en mayo de 2006 ante la actitud del Cuarteto e Israel. John Dugard, relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos en los Territorios Palestinos, también denunciaría este tipo de coerción económica a la ANP, en vez de optar por procedimientos políticos y diplomáticos (Consejo de Derechos Humanos, 2006). El mismo señalaba con acritud (Dugard, 2007): “(punto 54) El pueblo palestino ha sido sometido a sanciones económicas, siendo la primera vez que un pueblo ocupado haya sido tratado de esta manera. Es difícil de entender. Israel que viola un gran número de resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General relativas a modificaciones territoriales ilícitas y a la violación de derechos humanos, y no ha implementado la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 2004, se ha librado de sanciones económicas. Sin embargo, el pueblo palestino, en vez de la Autoridad Palestina, ha sido objeto que las que son quizás las formas más rigurosas de sanciones internacionales impuestas en los tiempos modernos”.

A esta situación de acoso se han sumado dos hechos de especial relevancia. En julio de 2007, un violento enfrentamiento entre las dos principales fuerzas políticas palestinas consuma una división: Gaza queda en manos de Hamas y Cisjordania bajo el control de Fatah. Ambas partes se consideran legítimas, pero solamente la ANP presidida por Mahmud Abbas es reconocida por los principales actores externos y vuelve a recibir ayuda. Gaza queda aislada, sus fronteras bajo control israelí y egipcio, sin apenas ayuda internacional. A finales de diciembre de 2008 y principios de enero de 2009, Israel lleva a cabo una operación militar de gran envergadura contra Gaza, infligiendo enormes daños materiales y humanos, superando el millar de muertos. Esto terminó de minar la infraestructura de este enclave y deteriorar drásticamente las condiciones de vida de su millón y medio de habitantes, sumando a las ya de por sí enormes carencias unas urgentes necesidades asistencia humanitaria y de reconstrucción. Desde entonces las dinámicas que se viven en los dos enclaves son de nuevo sustancialmente diferentes.

Esta última década, marcada por el unilateralismo israelí, las presiones externas, la división palestina y las ofensivas militares israelíes, ha visto la acentuación de los problemas ya apuntados a lo largo del Proceso de Oslo.

- Israel ha hecho un uso profuso de la palanca financiera —cese de transferencias y retención de impuestos— para hacer presión sobre las autoridades palestinas y castigar a la población. Esto ha provocado déficit, llevando a la ANP al borde del colapso y obligando a reorientar la ayuda externa para atender salarios y gastos de funcionamiento.
- La reocupación de algunas zonas autónomas, los ataques militares y los castigos colectivos han infligido importantes daños a las infraestructuras básicas, la industria local, las viviendas e instituciones. Proyectos estratégicos han sido paralizados; el aeropuerto de Gaza fue destruido y las obras del puerto pospuestas.
- La violencia no ha cesado, de manera continua han tenido lugar asesinatos selectivos u ofensivas de envergadura. Desde finales de 2000 a finales de 2009 ha habido cerca de 7.250 muertos, a los que hay que sumar miles de heridos (PCBS, 2010). A mediados de 2011 hay entre 6.000 y 7000 presos políticos palestinos en cárceles israelíes.
- Desde finales de 2000, la movilidad se ha hecho, si aún cabe, más difícil (World Bank Technical Team, 2007). Cisjordania nunca ha dejado de estar colapsada por centenares de controles permanentes y móviles. Los días de clausura total se paraliza la actividad económica y social. Jerusalén es una ciudad inaccesible para los palestinos. Mientras se extienden las infraestructuras para los colonos, una gran parte de la red viaria está prohibida a los palestinos. Algunos acuerdos parciales sobre movilidad, promovidos por el Cuarteto, apenas han tenido efecto por los reiterados incumplimientos israelíes. La fragmentación territorial es un hecho.
- Esta situación tiene una repercusión directa en lo económico y en materia de condiciones de vida. En los primeros años posteriores al colapso del proceso de Oslo se vivieron momentos de regresión socioeconómica sin precedentes, con el colapso de la actividad económica, destrucción, desempleo, caída de ingresos y pobreza (International Monetary Fund/World Bank, 2006); entre 2004 y 2006, la renta per cápita cayó a un tercio. A partir de 2007, la situación ha mejorado sensiblemente en Cisjordania donde se han hecho enormes esfuerzos por recuperar la actividad económica y el crecimiento. En cambio Gaza, bloqueada y hostigada, ha tenido muchos más problemas.
- El empleo en los TPO ilustra de manera muy clara esta situación de colapso económico. La ocupación refleja directamente el impacto de los cierres y del bloqueo económico, las permanentes presiones y trabas sobre la ANP principal empleador del país, el cierre de las posibilidades de emigración al Golfo y la sustitución del trabajo palestino en Israel. El Banco Mundial (2011) señala que el desempleo en Cisjordania y Gaza ha sido de los

más altos a nivel mundial en la pasada década, con picos que superaron el 30% en 2002 y que todavía superan el 20% en 2010. Según la Organización Internacional del Trabajo (2011) durante estas dos décadas el desempleo ha sufrido altibajos según momentos determinados, alcanzando sus mayores cotas en Gaza —por encima del 35% en 2010— y entre los jóvenes, que ha llegado a estar por encima del 50% en Gaza). Estas dificultades para encontrar empleo explican la baja tasa de actividad femenina en Palestina. Asimismo, el desempleo ha acentuado radicalmente la brecha de ingresos per cápita entre Israel y los TPO.

- La colonización israelí conlleva expropiaciones de tierras y tiene un impacto directo en la actividad económica. En estos veinte años el número de colonos se ha duplicado, superando en 2010 los 516.000, distribuidos en unos 140 asentamientos, 21 de los cuales en Jerusalén. La población colona crece en un 5% anual. Este aumento ha supuesto más casas, más carreteras, más seguridad, y por lo tanto, más expropiaciones de tierras privadas palestinas y comunales. El paisaje ha sido transformado radicalmente. Hoy se hace difícil reconocer la Cisjordania de 1990 y la parte oriental de Jerusalén ha sufrido una intensa judaización con el objeto de alterar la relación demográfica y hacer irreversible la ocupación. La retirada israelí de Gaza en 2005, si bien ha eliminado la presencia de colonos en la franja, ha acentuado el problema en Cisjordania.

Cuadro 2. Colonos israelíes en los Territorios Ocupados

	1992 Pre Oslo	1995 Proceso de paz	2000 Crisis	Dic. 2006 Post Oslo	2009 Post Oslo	2010 Asentamientos
Cisjordania	101.100	133.200	193.000	268.400	304.500	119 (123*)
Franja de Gaza	4.300	5.300	6.700	0	0	0 (16*)
Jerusalén Este	141.000	157.300	172.000	186.800	192.000	21
Total en TPO	258.400	309.200	387.800	460.800	516.000	140
+ Golán sirio	12.000	13.400	16.000	18.000	20.000	32

* hasta septiembre de 2005.

Fuente: Foundation for Middle East Peace www.fmep.org a partir de datos del Israel Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel

- Los problemas de empleo, de movilidad, las confiscaciones de tierra, la tala de árboles, el saqueo del agua y la destrucción de infraestructuras, la disminución de los ingresos, las restricciones a servicios básicos y el crecimiento de población tienen un impacto directo en las condiciones de vida. Esto ha hecho caer la renta sensiblemente respecto de lo que era a principios de los noventa. En la primera mitad de la década, la pobreza alcanzó al 35% de la población y hasta 60% en algunos momentos, con especial incidencia en Gaza. Después de los ataques israelíes del verano de 2006, el 87% de familias de la Franja estaba en situación de pobreza, y el 80% dependía de la ayuda de UNRWA para sobrevivir. En los últimos años, un denodado esfuerzo propiciado por las autoridades y un incremento de la ayuda internacional han permitido reducir estas tasas al 16% en Cisjordania y al 30-33% en Gaza (2009).

- En repetidas ocasiones, las agencias de Naciones Unidas, el Banco Mundial y los organismos de ayuda han expuesto la grave situación humanitaria. En 2003, el enviado especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación (Ziegler, 2003), en un informe que tuvo gran resonancia y produjo protestas israelíes, denunció la situación humanitaria en las áreas palestinas atribuyéndola a las medidas israelíes de seguridad impuestas desde finales del año 2000, al muro y a las confiscaciones: “Israel provoca conscientemente una catástrofe humanitaria”. En su informe, Jean Ziegler señaló contundentemente la crisis humanitaria, el aumento de la malnutrición y pobreza, la creciente dependencia de la ayuda y la vulnerabilidad de la población. Asimismo indicaba las causas de esta crisis alimentaria: los cierres y las restricciones de movimiento, la destrucción, expropiación y confiscación de tierras, la estrategia de “bantustanización” o aislamiento en comunidades, que hace imposible un futuro Estado territorialmente viable. Según él, estas prácticas suponen una violación patente de la obligación legal, de acuerdo al derecho internacional, que tiene la fuerza ocupante en los TPO de asegurar el derecho a la población civil a la alimentación y al agua.

El bloqueo a la franja a partir de 2006 y el cese de la ayuda internacional a Gaza durante varios años acentuaron aún más las diferencias con Cisjordania donde en los últimos tres años la ANP de Abbas-Fayad ha llevado a cabo importantes progresos organizativos y económicos. Sendos informes de Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial señalaron en abril de 2011 que las funciones de la ANP son suficientes para ser consideradas las de un gobierno estatal (International Monetary Fund 2011; World Bank 2011). En cambio según Naciones Unidas (Office of the Special Coordinator, 2011), aproximadamente el 70% de la población de Gaza —alrededor de 1,1 millones de personas— depende en la actualidad de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. El 10% de los empleos en Gaza son patrocinados por la UNRWA. La tasa de desempleo es actualmente del 40% y los salarios reales de los que están empleados han disminuido en un 30% desde que Israel impuso el bloqueo. Además, el 90% de las fábricas de Gaza están detenidas por falta de acceso a materias primas. En este contexto la economía del sector privado de Gaza está prácticamente detenida y el 38% de las familias de Gaza se enfrentan a la inseguridad alimentaria.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA AYUDA EXTERNA

Como ya se ha indicado, la ayuda externa fue un elemento clave para la ANP durante el proceso de paz. Con la crisis de éste y la suspensión israelí de las transferencias, la ayuda externa adquirió una importancia aún mayor. Su monto se incrementa a partir de 2001, ganando peso los capítulos de ayuda humanitaria y de emergencia, así como el apoyo a los gastos corrientes de ANP. Se pasa de una media anual de 528 millones de dólares anuales en 1999-2000 —88% desarrollo, 9% emergencia y 3% apoyo presupuestario— a 1.023 millones de dólares de media anual en 2001-2004 —28% desarrollo, 29% emergencia y 43% apoyo presupuestario— (UNCTAD,

2006), lo que eleva el volumen medio de ayuda per cápita (505 dólares en 2002). Sin embargo, este flujo no logra paliar los efectos de la ocupación y de la violencia, ni detiene la catástrofe humanitaria. Además, ante los pocos avances de las iniciativas internacionales, la ayuda se empieza a condicionar a reformas políticas. A partir de 2004, por presiones de EE. UU., incluso la UE reorienta parte de su ayuda a programas de reformas internas de la ANP.

Tras los resultados electorales de 2006, los grandes donantes utilizan la ayuda como palanca de presión política. Ante el inminente colapso de la ANP (150.000 empleados sin sueldo), la crisis humanitaria y el riesgo de agravamiento, en junio de 2006, el Cuarteto establece un mecanismo alternativo para canalizar la ayuda llamado Mecanismo Internacional Temporal (TIM) a través del cual se gestiona directamente la ayuda, evitando al Gobierno palestino. El mecanismo es severamente cuestionado: la ayuda ya no sólo distorsiona por omisión, sino de manera activa (FIDH, 2006). El TIM se estructura en tres capítulos: (I) con fondos de varios donantes y gestionado por el Banco Mundial, se canalizan medios para los servicios básicos; (II) con fondos europeos se financia la provisión de combustible, la electricidad, el agua y los servicios sanitarios; y (III) con fondos de varios donantes y mediante la entrega directa de dinero en efectivo (*direct cash assistance*) se provee asistencia a la población con bajos ingresos y más vulnerable. En 2006, la ayuda externa alcanzó los 1.200 millones de dólares, el 56% de la ayuda de UE era humanitaria.

El boicot internacional al ejecutivo de la ANP supone la utilización por parte de la comunidad internacional de la palanca económica para presionar a los palestinos, sumándose a las presiones israelíes (Internacional Crisis Group, 2006). Las sanciones internacionales a Hamás tienen diferentes efectos. En primer lugar recaen sobre la población, acentuando la situación de pobreza (Oxfam, 2007). También contribuyen a debilitar a la ANP, al exacerbar los enfrentamientos intrapalestinos y alimenta la ingobernabilidad.

Finalmente, con la división palestina operada en 2007, los donantes internacionales vuelven a encontrar en la ANP de Ramallah a un interlocutor acorde a sus deseos. Paradójicamente, cuanto peor avanza la resolución política del conflicto, mayor es el aporte financiero internacional.

CONCLUSIONES

Las condiciones socioeconómicas —necesarias tanto para la sobrevivencia, como para la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo— son un elemento clave en el desarrollo del conflicto. Lo económico forma parte del conflicto desde sus orígenes y este factor ha sido utilizado reiteradamente y de múltiples formas a lo largo del tiempo. Israel ha desarrollado prácticas de apropiación colonial y desposeimiento, con la ocupación, las expropiaciones y los castigos colectivos. Junto a una política que busca el *politicidio* palestino (incapacitación de los palestinos a la autodeterminación y al autogobierno), también ha socavado intencionadamente la viabilidad material de un futuro Estado palestino. La presión económica forma parte del arsenal del ocupante para castigar y doblegar a los palestinos. Dov Weiglass, consejero del primer ministro israelí, expresaba públicamente en 2006 la necesidad de “hacer que los palestinos adelgazaran

sin llegar a morirse”. A su vez, en el lado palestino, el deterioro de las condiciones de vida alimenta la frustración y la radicalización política. Dadas estas condiciones, la resistencia no ha sido solamente política, sino, además, de supervivencia.

Aunque pueda parecer secundario, el contenido económico es esencial en la resolución del conflicto. Todos los análisis y estudios económicos de prospectiva señalan la necesidad de reactivar los flujos de bienes, personas y transferencias fiscales. Es imprescindible suspender los cierres, activar el comercio exterior, restablecer el trabajo palestino en Israel y asegurar una inyección de ayuda durante cierto tiempo. A largo plazo es inconcebible una paz con separación, pues sólo la paz con convivencia es estable y duradera. En enero de 2004, economistas palestinos, israelíes e internacionales, reunidos bajo el nombre de *Grupo de Aix*, elaboró una “Hoja de Ruta económica”, en la que se subrayaba la necesidad de una base económica viable para resolver el conflicto (Aix Group, 2004). Ésta señalaba que “para promover una recuperación económica, vital requisito para la paz, ambas partes tienen que volver a poner los temas económicos en su agenda prioritaria. Cosa que no están haciendo”. Otro detallado estudio llevado a cabo por la RAND Corporation sobre la viabilidad de un Estado palestino también indicaba claramente varios requisitos económicos: la necesidad de continuidad territorial, la apertura de las fronteras para los intercambios, el acceso a los recursos naturales y, en especial al agua, una importante ayuda internacional y la evacuación de las colonias (Rand, 2005).

El papel de la comunidad internacional ha sido clave en esta situación. Por un lado, a lo largo de dos décadas, ha canalizado un volumen muy importante de ayuda a la ANP, pero el monto y la prolongación de esta dinámica también corren el riesgo de despolitizar su intervención reduciéndola a una función exclusivamente humanitaria. La ANP ha recibido mucha ayuda, sin embargo ésta ha servido para compensar sólo parcialmente los incumplimientos y las políticas de hechos consumados israelíes; es decir, para “des-responsabilizar” a Israel de sus obligaciones y compromisos, mientras que la comunidad internacional ha sido muy poco efectiva a la hora de presionar a Israel (Le More, 2008).

La ayuda, tanto oficial como de las ONG, se ha concebido en una lógica de reconstrucción post-conflicto —fortalecer el Estado, extender servicios—, pero no ha tenido suficiente en cuenta la ocupación y la necesidad de descolonización (Hanafi y Tabar, 2005). En este contexto cabe preguntarse si la ayuda ha contribuido a la descolonización o, en cambio, a mantenerla, financiándola indirectamente. En los últimos años, el continuo acoso israelí y el gravísimo deterioro de las condiciones de vida de la población, han orientado gran parte de la ayuda externa hacia lo humanitario. Pero si bien la situación que se vive en los TPO es un caso de emergencia compleja y prolongada, en la que se entremezclan crisis política, de seguridad, económica y humanitaria, reducir la intervención externa a este último aspecto es despolitizar la cuestión palestina.

La comunidad internacional tiene en Palestina uno de sus más grandes retos. Puede contribuir a su resolución o, por su inactividad o parcialidad, avivar las llamas del conflicto. La ayuda no debe seguir sustituyendo al desarrollo ni a la intervención política. Es difícil imaginar una fórmula de paz justa y duradera en la región que no incorpore cooperación entre las partes y medidas tendientes a reducir la enorme brecha existente entre Israel y los Territorios Palestinos. Por ello, junto a una intervención política para detener el conflicto y forzar negociaciones

con la legalidad internacional como referente central, la comunidad internacional debería hacer uso de la palanca económica de manera constructiva, y no como lo ha hecho hasta ahora.

Hace cincuenta años Albert Memmi decía, con motivo de las independencias del Magreb, que el colonialismo sólo tiene sentido si proporciona privilegios a los colonizadores (Memmi, 1957). Israel sigue obteniendo beneficios del conflicto. Quizás ya sea hora de romper la lógica colonial y de aplicar sanciones económicas internacionales a este país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adley, J. (2005), *Report on legal and economic consequences of the unilateral disengagement Plan*. Al-Mezan Center for Human Rights, (mimeo) Gaza. Septiembre.
- Aix Group (2004), *Economic Road Map. An Israeli-Palestinian Perspective on Permanent Status*. The Aix Group. Enero (mimeo).
- Álvarez-Ossorio, I. (ed.), (2003), *Informe sobre el conflicto y la guerra en Palestina*. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. Madrid.
- Álvarez-Ossorio, I. y F. Izquierdo (2004), *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*. Los Libros de la Catarata. Madrid.
- Badil Resource Center, NRC e IDMC (2006), *Displaced by the wall. Pilot study on forced displacement caused by the construction of the West Bank wall and its associate regime in the Occupied Palestinian territories*, Bethlehem and Geneva, Badil Resource Center, NRC e IDMC.
- Consejo de Derechos Humanos (2006), *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967*. A/HRC/2/5 (5 de septiembre), ptos. 74-76.
- Corte Internacional de Justicia (2004), *Dic-tamen de la CIJ, Implicaciones legales de la construcción de la barrera en tierras palestinas ocupadas*, 9 de julio 2004. Disponible en <http://www.bitterlemons-international.org/docs/wall.pdf>.
- Currea-Lugo, V. (2005), *Palestina. Entre la trampa del muro y el fracaso del derecho*. Editorial Icaria. Barcelona.
- Dugard, J. (2005), *Report of the Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Situation of Human Rights in The Palestinian Territories Occupied by Israel since 1967*. Naciones Unidas A/60/271. Agosto.
- Dugard, J. (2007), *Report of the Special Rap-porteur on the situation of human rights in the Palestinian territories since 1967*. Human Rights Council, A/HRC/4/17. 29 de enero.
- Economic and Social Council (ECOSOC) (2007), *Consecuencias económicas y sociales de la ocupación israelí para las condiciones de vida del pueblo palestino en el territorio palestino ocupado, incluido Jerusalén, y de la población árabe en el Golán sirio ocupa-do*. Naciones Unidas, Asamblea General / Consejo Económico y Social, A/62/75 – E/2007/13. 3 de mayo.
- Euromed Human Rights Network (EM-HRN) (2005), *“Disengagement” with effective control*. EMHRN report, October.
- Escudero, R. (2006), *Los derechos a la sombra del Muro. Un castigo más para el pueblo pa-lestino*. Los Libros de la Catarata. Madrid.
- FIDH (2006), *Failing the Palestinian State, punishing its people: the impact of the eco-nomic strangulation on human rights within the Occupied Palestinian Territory*, FIDH Report 459. París. Octubre.
- FIDH-EMHRN (2003), *Migrant workers in Israel. A contemporary form of slavery*. Re-port from a joint mission to Israel investi-gating the situation of migrant workers.
- FRIDE (2006), *“Europa y la democracia Pa-lestina”*. Disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=956>.

- Hanafi, S., y L. Tabar (2005), *Donors, international organizations, local NGOs. The emergence of the Palestinian Globalized Elite*. Institute of Jerusalem Studies, Muwatin. Jerusalén.
- International Crisis Group (2006), *Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling back from the brink*. International Crisis Group. Middle East Report, 54. Junio.
- International Monetary Fund/World Bank (2006), *West Bank and Gaza. Economic developments in 2006. A first assessment*.
- International Monetary Fund, *Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza: Seventh Review of progress*. Staff Report for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels, April 13.
- Izquierdo, F. (2006), "Sionismo y separación étnica en Palestina durante el Mandato Británico: la defensa del trabajo judío" en *Scripta Nova*, X, pp. 227.
- Izquierdo, F. (2005), *Guerra y agua. Conflicto político y carestía de agua en Palestina*. Fundación Aragonés. Santiago de Compostela.
- Kimmerling, B. (1983), *Zionism and territory. The socio-territorial dimensions of Zionist politics*. University of California Press. Berkeley.
- Le More, A. (2008), *International assistance to the Palestinians after Oslo. Political guilt, wasted money*. Routledge, London.
- Makovsky, D. (2006), *Olmert's Unilateral Option. An Early Assessment*. The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus, 55.
- Memmi, A., (1957), *Portrait du colonisé. Portrait du colonisateur*. París.
- Mossawa (2005), *The Palestinian Arab Citizens of Israel: status, opportunities and challenges for an Israeli-Palestinian Peace*. Mossawa Center. Haifa.
- Mossawa (2008), *The Human Rights Status of the Palestinian Arab Minority, Citizens of Israel*. Mossawa Center. Haifa.
- Nashashibi, K. (2007), *A year of decline: the financial and institutional status of the Palestinian Authority*. OCHA Special Focus, Occupied Palestinian Territory.
- Naciones Unidas (2011), *Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados*. A/66/370. 22 de septiembre de 2011.
- Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (2011), *Palestinian State-building: a decisive period*. Ad Hoc Liaison Committee Meeting Brussels, 13th April.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011), *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director general, 100ª reunión, Conferencia Internacional del Trabajo.
- Oxfam (2007), *Poverty in Palestine: the human cost of the financial boycott*. Oxfam Briefing Note, Abril.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (2006), *Israeli Settlements in the Palestinian Territory. Annual Statistical Report 2005*. Ramallah. Julio.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (2010), *Palestine in figures 2009*. Ramallah. Julio.
- Pappe, I. (2007), *Historia de la Palestina moderna: un territorio, dos pueblos*. Akal. Madrid.

- Rand (2005), *Building a successful Palestinian State*. The Rand Corporation state study team.
- Rodinson, M. (1973), *Israel: a colonial settler state?* Monad Press. Nueva York.
- Roy, S. (1999), "De-development revisited: Palestinian economy and society since Oslo", en *Journal of Palestine Studies*, 28:3. pp.64-82.
- Roy, S. (1998), *The Palestinian economy and the Oslo Process: decline and fragmentation* en *Occasional Papers*, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, no. 24.
- Shafir, G. (1989), *Land, labor and the origins of the Israeli-Palestinian conflict, 1882-1914*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Shafir, G., (1996), "Zionism and colonialism: a comparative approach", en Michael N. Barnett (ed), *Israel in comparative perspective. Challenging the conventional wisdom*. State University of New York Press. Albany. pp. 227-246.
- Shalev, M. (1992), *Labour and the political economy in Israel*. Oxford University Press. Oxford.
- Sharp, Jeremy M. (2010), *U.S. Foreign Aid to Israel*, Congressional Research Service, CRS Report for Congress 7-5700.
- Shikaki, K. (2006), *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005*. Centro de Investigación para la Paz. Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/CONFLICTOS-PALESTINA.pdf>
- Stevens, R. (1971), "Zionism as a phase of Western imperialism", en Ibrahim Abu-Lughod (ed), *The transformation of Palestine. Essays on the origin and development of the Arab-Israeli conflict*. Northwestern University Press. Evanston. pp.27-60.
- Swirski, S. (2005), *The price of occupation*. Adva Center. Tel Aviv.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2006), *The Palestinian war-torn economy: aid, development and state formation*. United Nations, UNCTAD/GDS/APP/2006/1. 5 de abril.
- World Bank (2004), *Stagnation or revival? Israeli disengagement and Palestinian economic prospects*, (mimeo). Diciembre.
- World Bank (2011), *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institution, and Service Delivery*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, April 13, 2011.
- World Bank Technical Team (2007), *Movement and access restrictions in the West Bank: uncertainty and inefficiency in the Palestinian economy*. World Bank Technical Team.
- Ziegler, J. (2003), *Report of the Special rapporteur on The Right to food, Jean Ziegler, on his mission to the Occupied Palestinian Territories (July 2003)*. United Nations Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/10/Add.2. 31 de octubre.

8. “La reconstrucción armada”: desarrollo y contrainsurgencia en Afganistán

LUIS ELIZONDO¹²¹

Hace una década se derrumbó como si fuera polvo el régimen Talibán. Frente a la superioridad militar estadounidense —el entonces único actor extranjero interviniente— la victoria, que más tarde se tornaría ilusoria, solo tardó unas pocas semanas en llegar. Sin embargo, el conflicto, en realidad, estaba sólo por comenzar. 2011 ha sido el año más violento en el país desde hace más de una década (VOA News, 2011). El conflicto en Afganistán, parece reiterar los ecos de la historia: Afganistán es fácil de “tomar”, pero prácticamente imposible de “mantener”.

Con los ataques terroristas de 2001, Afganistán renovó su estatus de “campo de batalla” internacional y se ubicó en la primera línea de la errada lucha contra el terrorismo que ha definido la primera década del siglo XXI. Ante el nuevo escenario post 11-S, Afganistán se convirtió una vez más en uno de los receptores más importantes de la comunidad de donantes y, a raíz de ello, se abrió una nueva etapa en su relación con Estados Unidos y la comunidad internacional.

El presente capítulo hará un repaso de los últimos diez años de la guerra con el objetivo de resaltar las características principales de su evolución y transformación en la actual insurgencia. Se analizará la estrategia de la Administración de Barack Obama que ha optado por fortalecer la contrainsurgencia como vía para encontrar una salida al conflicto y asegurar no solo la estabilidad y las capacidades de las instituciones de seguridad de Afganistán, sino también las de Pakistán. Por su importancia y relevancia, se comentará sobre la escalada de la violencia armada en Pakistán, que obedece a dinámicas internas pero que influye y es influenciada por el conflicto afgano. Finalmente, se analizará, a través de las tres principales estructuras internacionales presentes en el país, el vínculo —articulado desde el exterior— entre la seguridad y el desarrollo en Afganistán.

DE “GUERRA NECESARIA” A “GUERRA OLVIDADA”: 2001-2008

Semanas después de los atentados del 11 de septiembre, Washington articuló su respuesta lanzando la operación “Libertad Duradera” (OEF-A, en inglés). La reacción de la Administración de Bush —que optó por no aceptar la colaboración militar de sus Aliados europeos y de

121. Miembro del Servicio Exterior Mexicano e Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Las opiniones presentadas en este capítulo son estrictamente personales y no necesariamente reflejan las de las instituciones con las que se encuentra vinculado el autor.

Canadá conforme al Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte— se organizó con una gran velocidad y con una rapidez similar se derrotó al régimen de los Talibán (véase Schroen, 2005). La coyuntura política, tanto dentro y fuera de Afganistán, parecía anunciar la apertura de una ventana de oportunidad para la sociedad afgana.

Mientras se conducían las operaciones finales contra el régimen derrotado, la comunidad internacional y cuatro delegaciones afganas se reunieron en Bonn, Alemania con el objetivo de trazar el camino para el establecimiento de las nuevas instituciones de gobierno. Los Talibán no fueron convocados a participar en el proceso, y por tanto el Acuerdo de Bonn ha sido un pacto entre vencedores. Este hecho ha definido, en gran parte, el proyecto estatal “pos-talibán”, así como la implicación y las prioridades de la comunidad internacional en el país.

Al concluir del proceso de Bonn, Afganistán parecía contar —al menos en el papel— con el esqueleto de las instituciones propias de un “Estado democrático moderno”. Sin embargo, diez años después de la firma del Acuerdo de Bonn, la legitimidad y la capacidad de dichas instituciones para asentar su preeminencia en la sociedad y en el territorio afgano, y así reclamar su primacía como pilares del Estado, están siendo seriamente cuestionadas, tanto dentro como fuera del país.

La relación entre la “construcción estatal” y la “consolidación de la paz” en Afganistán tiene sus bases en la llamada “Guerra Global contra el Terror”. Desde la Casa Blanca, la intervención en Afganistán se concibió como una operación de contraterrorismo de segunda importancia frente al proyecto neoconservador en Irak (Rashid, 2008). Los demás aspectos de la intervención en el país, como la seguridad y el desarrollo de la población afgana recibieron una atención secundaria y, además, debían sumarse a los esfuerzos por alcanzar los objetivos de la misión. Estas actuaciones fueron envueltas en la retórica y en las aspiraciones idealizadas de la Administración de Bush de construir instituciones democráticas de manera acelerada y al costo más bajo, y a crédito¹²².

La Administración Bush aplicó una política dual en la que por una parte asistía al débil y dependiente Gobierno de Karzai y, por otra, apoyaba con armas y financiamiento a los desacreditados “señores de la guerra”. Los resultados de dicha política han sido desastrosos y han sido un importante factor detrás del resurgimiento de los “señores de la guerra”, tal como se observó en el proceso electoral de agosto de 2009, reconocido como fraudulento, en el que Karzai resultó “victorioso”. Antes de 2001, dichos actores no estatales carecían de la fuerza y de la influencia que gozan ahora. Desde Washington, el subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, promovió la idea de “subcontratar” a “milicias independientes” o “señores de la guerra” para cazar y capturar a los miembros de al-Qaeda. Ello afirmó que la seguridad de la población afgana estaba subordinada a los intereses de seguridad de Washington (véase Bhatia, *et al.*, 2004; Rashid, 2008). Actualmente, ambos ámbitos de seguridad parecen ser más vulnerables que en 2001. Los “señores de la guerra” se fortalecieron y rindieron pocos resultados al plan de Wolfowitz. Este plan, a su vez, ha minado los esfuerzos hacia el desarrollo y la seguridad de los afganos y, ultimadamente, hacia el fortalecimiento de las incipientes instituciones estatales.

122. Se estima que lo gastado en las guerras en Irak y en Afganistán, junto con los gastos de la seguridad interior, representan más del 25% del total de la deuda que Estados Unidos ha acumulado desde 2001 (véase Bilmes y Stiglitz, 2011).

Los desacreditados “señores de la guerra” recobraron su poder. Mientras tanto, los Talibán estimados aquel entonces irrelevantes —política y militarmente— regresaron a las áreas tribales de la Provincia de Khyber Pakhtunkhwa¹²³ de Pakistán donde se reagruparon y organizaron la insurgencia actual. Ocho años después, la Administración de Obama, que ha criticado duramente al Gobierno de Karzai por apoyarse en los “señores de la guerra”, parecía olvidar que su resurgimiento fue resultado, en parte, de las políticas de la propia Casa Blanca (Rashid, 2008).

Las motivaciones detrás del retorno de la comunidad internacional al país son importantes, ya que tienen la función de ordenar las prioridades, establecer los compromisos y fijar el “plan de trabajo” con los actores afganos, con los Estados de la región y con los demás actores en el país. Como muestran los hechos, el contexto derivado de la reacción de Washington, de su interacción con los Estados de la región, Irak incluido, y de la contraofensiva de los Talibán y de al-Qaeda, no ha sido un entorno favorable para la seguridad y el desarrollo de la población afgana. Ultimadamente, el contexto ha dado pie para una relación incompleta, poco sostenible, subordinada y tergiversada entre la paz, la seguridad y el desarrollo.

La OEF-A lanzada por Estados Unidos en octubre de 2001 partió de una serie de imperativos militares y políticos que establecieron los fundamentos de la intervención en el país (véase Elizondo, 2008: 28). La compleja imbricación de imperativos político-militares priorizó el proyecto neoconservador sobre las necesidades reales de la sociedad afgana. El reducido esfuerzo por atender dichas necesidades no permitió un proceso de apropiación más amplio por parte de la población local. Para el teniente general David Barno, quien entre 2003 y 2005 estuvo a cargo del entonces Mando de las Fuerzas Combinadas en Afganistán (OEF-A), “la reconstrucción posbélica no formaba parte de la fórmula” (Barno, 2007: 33). Indudablemente, desde 2001 ha habido algunos avances en cuestiones de desarrollo, salud y educación, no obstante, no se han cosechado los resultados deseados y la sociedad afgana así parece percibirlo.

El paradigma de la intervención partió de un proceso no negociado entre las partes en conflicto (el Acuerdo de Bonn de 2001) y se caracterizó por una intervención desequilibrada al servicio de la lesiva “Guerra Global contra el Terror” (Rashid, 2008; Rubin, 2006; Woodward, 2010). Dicha guerra supuso la llegada de tropas estadounidenses a Afganistán, que históricamente ha sido el gran “premio” geopolítico de la región. En 2005 Karzai y Bush conjuntamente declararon que sus países formarían una “Asociación Estratégica”¹²⁴ mediante la cual se concedía el derecho a Washington de establecer bases militares en el país y la garantía de que sus soldados pudiesen “actuar con libertad”. Este hecho aseguró a Estados Unidos —tras la careta de la lucha contra el terrorismo—, una importante posición geoestratégica frente a tres adversarios: Irán, China y Rusia. Aseguró, además, proximidad territorial a Pakistán, una de las potencias nucleares de la región y uno de los Estados más inestables del mundo, según los criterios de algunos índices¹²⁵. Finalmente, supone una posición clave en la competencia por los recursos energéticos de Asia Central.

123. Anteriormente llamada Provincia de la Frontera del Noroeste.

124. En el otoño de 2011 los Gobiernos de Obama y de Karzai abrieron un proceso de negociación para actualizar los términos de dicha “Asociación Estratégica”, lo cual podría tener repercusiones sobre el futuro estatus de las fuerzas armadas estadounidenses en Afganistán.

125. Pakistán ocupa el décimo lugar en el índice de los llamados Estados “fallidos” de 2010 de *Foreign Policy / The Fund for Peace*; Afganistán ocupa el sexto lugar.

Poco después de la intervención de 2001, se declaró a Afganistán como un éxito, y por tanto, se le consideró como un escenario de “posconflicto” y de “reconstrucción”. Definido así, la retórica del proyecto neoconservador en Afganistán idealizó la creación de un Estado afgano aliado de corte occidental con una economía de mercado y una democracia ejemplar para los países de la región. Sin embargo, el caso afgano corrobora que la democracia y el desarrollo de las instituciones estatales no es un evento o un edificio, sino un proceso que debe tener sus raíces en la sociedad, y que tarda décadas en evolucionar, según las dinámicas socio-políticas del lugar (véase el capítulo de Boege *et al.* en este mismo volumen). La retórica de la “reconstrucción” y de la “democratización”, además de infundada, careció de interés real y ha generado una profunda dependencia en el exterior (Surhke, 2007).

Pese a la insistencia del discurso de estar en situación de “posconflicto”, que duró varios años, la implicación de Estados Unidos y de la comunidad internacional en Afganistán ha sido marcadamente militar. Entre 2001 y 2005, el presupuesto de operaciones militares de Washington fue once veces más grande que el presupuesto combinado de la “reconstrucción”, de la asistencia económica, del entrenamiento de las fuerzas de seguridad afganas y de la ayuda humanitaria (Robichaud, 2006).

El objetivo principal de la Administración de Bush en Afganistán era luchar contra al-Qaeda y los Talibán, haciendo pocas distinciones entre ellos, con medios militares de alta tecnología y con el apoyo local de los “señores de la guerra”. En breve, dicho objetivo quedó desplazado frente a la invasión de Irak, y Afganistán, para efectos de la Casa Blanca, se convirtió en una “guerra olvidada”. A consecuencia de la falta de análisis, estrategias equívocas y lesivas y de la ineficaz aplicación de los recursos, se creó un vacío de seguridad en gran parte del país, que perjudicó los procesos del desarrollo local y que favoreció el reagrupamiento de los Talibán. Dicho vacío fue llenado por los “hombres fuertes locales” y los “señores de la guerra”, muchos de ellos con nexos a la industria del cultivo del opio.

DOS ESTADOS, ¿UN DESAFÍO?: LA ESTRATEGIA “AFPAK” DE OBAMA

El presidente Obama heredó de su antecesor una situación verdaderamente complicada en Afganistán, que desde hace varios años se extendía sigilosamente hacia Pakistán, adaptándose a las dinámicas locales de dicho país. Durante la campaña electoral del otoño de 2008 Obama políticamente hizo suya la guerra en Afganistán y ubicó al país junto con Pakistán en lo más alto de su agenda de política exterior y de seguridad. Tras diez años de “Guerra Global contra el Terror”, los desafíos, los riegos y las amenazas derivadas de la región parecen ser más graves y globales de lo que eran en 2001. Retóricamente Obama marca el fin del énfasis en la “Guerra Global contra el Terror”, rebautizando la misión bajo el término mucho más técnico y escasamente repetido de “Operaciones de Contingencia en Ultramar”¹²⁶.

A finales de marzo de 2008 el presidente Obama anunció su nueva estrategia “AfPak” (en alusión a Afganistán y a Pakistán) (Véase Aguirre, 2009; e, IGADI, 2009). Su objetivo funda-

126. *Overseas Contingency Operations* en inglés.

mental consiste en “desbaratar, dismantelar y derrotar a al-Qaeda y sus zonas de refugio en Pakistán, y prevenir su resurgimiento en Pakistán y en Afganistán” [*nótese el énfasis en Pakistán al anteceder a Afganistán*] (Casa Blanca, 2009). La estrategia aspiraba a superar la confusión, ambigüedad y desatención que reinó durante la época de Bush. Con estos ajustes, la estrategia desambigua la retórica con la intención de renovar el apoyo de la población estadounidense, de los Aliados y de la población afgana, y reafirma el objetivo de derrotar a al-Qaeda e impedir que el territorio afgano sirva de base para cualquier grupo terrorista. La estrategia enfatiza su naturaleza contrterrorista y contrainsurgente, subraya la importancia estratégica de construir un ejército afgano sólido y marca un incremento sustancial de los “esfuerzos civiles” en los ámbitos de la gobernabilidad y del Estado de derecho, de la economía, y del desarrollo. En todo caso, a juzgar por el enfoque, la estrategia sigue siendo inminentemente militar.

La estrategia aspira a detener y contener el caos afgano-pakistaní fijando “metas realistas y alcanzables”, cuyo logro, según señala, supondría la salida de las tropas estadounidenses. Estas metas son:

- Deshacer las redes terroristas en Afganistán y especialmente en Pakistán con el objetivo de impedir cualquier capacidad para planificar y ejecutar ataques terroristas internacionales;
- promover más capacidades, transparencia y eficacia dentro del Gobierno afgano, con el objetivo de que sirva a la población afgana y que eventualmente pueda funcionar con ayuda internacional reducida, particularmente en aquellos ámbitos relacionados con la seguridad interna;
- desarrollar fuerzas de seguridad afganas que sean independientes y que puedan encabezar la lucha contrainsurgente y contrterrorista con la asistencia reducida de Estados Unidos;
- brindar asistencia a Pakistán para que mejore su estabilidad constitucional y su economía con la finalidad de ofrecer mayores oportunidades a su población¹²⁷; e,
- involucrar a la comunidad internacional para que apoye activamente los esfuerzos para el logro de estos objetivos en Afganistán y en Pakistán, contando con el liderazgo de Naciones Unidas.

127. La estrategia que Obama lanzó en la primavera de 2009 contempla una ayuda anual para el desarrollo y para el fortalecimiento institucional de Pakistán de 1.500 millones de dólares durante el periodo de 2009-2013, que se desembolsa a condición y en la medida que Islamabad actúe contra las redes terroristas en su territorio. La magnitud de la ayuda es tal, que supera la suma total de ayuda estadounidense desembolsada entre 1951 y 2007 (Wilder, 2009: 9). Tras lanzar esta estrategia la Casa Blanca autorizó 3.000 millones en ayuda militar, específicamente para operaciones de contrainsurgencia. A dicha cantidad se suman 5.000 millones de dólares a los que se comprometieron una treintena de países en la Conferencia de Donantes celebrada en abril de 2009 en Tokio. En total, entre 2001 y 2009 Pakistán ha recibido de Washington cerca de 18.000 millones de dólares en ayuda militar y al desarrollo. Sin embargo, con el deterioro de la relación ilustrada a lo largo de 2011 en los diversos desencuentros, es altamente factible que la ayuda económica y militar de Washington a Islamabad se reduzca a un mínimo (Hughes, 2011).

Durante la era de Bush, al-Qaeda y la ascendente insurgencia afgana eran catalogados como una unidad y como un sólo enemigo que tenía que ser derrotado por la vía militar. La estrategia de Obama ha buscado entender mejor los matices y redefinir al enemigo en toda su complejidad: al-Qaeda, sus aliados y otros grupos terroristas, sean estos grupos de *talibs* y/o grupos asociados. Los sectores del Estado pakistaní que han estado apoyando a los Talibán no fueron nombrados como “enemigos”, pero desde hace varios años están siendo señalados por la Administración de Obama como parte del problema. Las tensiones entre estos sectores y la Administración de Obama, exacerbadas por la intervención unilateral de Washington que mató al terrorista Osama bin Laden, el ataque de las milicias de Haqqani a la Embajada estadounidense en Kabul —con el presunto apoyo, afirmado por algunos, de los servicios de inteligencia pakistaníes— y el atentado que mató al ex - presidente afgano y mediador oficial entre el Gobierno de Karzai y los Talibán, Burhanduddin Rabbani, han llevado la relación estadounidense pakistaní a su punto más bajo en la última década. Lamentablemente, el fin de esta caída en la relación no parece vislumbrarse (Hughes, 2011; Riedel, 2011).

La estrategia lanzada por Obama parte de la hipótesis de desambiguar al enemigo y de comprender mejor su naturaleza heterogénea, para, luego de debilitarlos militarmente, crear un espacio para una salida negociada del conflicto con los sectores más “moderados” de la insurgencia. En principio, esta redefinición aspira a establecer una distinción entre los insurgentes afganos y pakistaníes que luchan por razones nacionalistas o por incentivos económicos, de aquellos motivados por ideales *yihadistas*. La tesis de Washington sobre la insurgencia afgana, expresada en palabras del vicepresidente Joe Biden, sostiene que su núcleo duro equivale al 5% de sus miembros, y por tanto debe ser combatido y eliminado, otro 25% podría estar abierto a algún tipo de persuasión, mientras que el restante 70%, combatientes de a pie en su mayoría, lucha sólo por dinero.

En base a dicho cálculo, se ha buscado fracturar y “descascarar” a la insurgencia mediante las operaciones de contrainsurgencia, el diálogo, la inclusión política, la reconciliación y el poder del desarrollo. La gran interrogante es si esto es posible. ¿Acaso está luchando la mayor parte de los insurgentes por motivos económicos? La respuesta de esta pregunta es importante para confirmar y operar la tesis señalada arriba. ¿Será la pobreza y el desempleo la causa profunda de la violencia, o serán factores secundarios útiles para movilización de la población? La insurgencia no parece “competir/luchar” en el ámbito de la construcción de clínicas, carreteras, escuelas, ni en la provisión de otros bienes públicos tangibles. Sin embargo, sí parece que compete en el ámbito de la gobernabilidad, en el de la representatividad de sectores de la población pashtun y en el de la imposición de su “Estado de derecho”.

¿Estarán dichos combatientes dispuestos a dejar las armas en apoyo a un Gobierno tan débil y reconocidamente corrupto como el de Karzai? ¿Estarán dispuestos a unirse al actual proyecto de construcción estatal impulsado desde el exterior? En Afganistán portar un arma es símbolo de poder y garantía de seguridad; tras treinta y un años de guerra, entregar las armas implica un acto de gran de confianza en el futuro, o más bien temor, respecto al proyecto de Estado y de sociedad que se está construyendo. Por el momento, parece que hay poca confianza. Una eventual retirada de las tropas extranjeras podría neutralizar el *yihadismo* y el anti-imperialismo como factor aglutinador de la insurgencia; pero, expondría con violencia interna, las fracturas y la heterogeneidad de la insurgencia. Ambas vías pintan un camino potencialmente desolador.

Al igual que en la guerra contra los soviéticos, la actual insurgencia está enmarcada en tres poderosas fuentes de legitimidad y de movilización: el Islam, el nacionalismo y la tradición. En otras palabras, los insurgentes caracterizan su resistencia en el marco de una resistencia *yihadista*, nacionalista y anti-imperialista que aglutina a distintos grupos (Nojumi, 2002; Surhke, 2006). Identificar, distinguir, luchar y dialogar de forma “diferenciada” con y contra los nacionalistas-tradicionalistas y los *yihadistas* es una tarea altamente compleja y minada de riesgos. La ecuación solo se complica más al considerar los intereses legítimos de Pakistán, pero articulados, a la vez, por las políticas lesivas de Islamabad en su enfrentamiento con la India.

Desde hace tiempo ha habido esfuerzos calculados por entablar un diálogo político entre Estados Unidos, el Gobierno de Afganistán y dos facciones de la insurgencia: los Talibán e Hibz-e-Islami (milicias de Gulbuddin Hekmatyar). Los esfuerzos parecen inclinarse por dialogar con dichos actores de forma separada. El esfuerzo por establecer canales de dialogo con los Talibán parece haber tomado impulso en septiembre de 2008 en la Meca con el apoyo de Arabia Saudita, pero no ha habido grandes avances (véase del Viso, 2010). Desde entonces el Gobierno de Karzai ha sido el principal promotor del dialogo político con la insurgencia.

Recientemente, en el verano de 2011, aparecieron los primeros indicios de una búsqueda de establecer el diálogo político con las milicias de Jalaluddin Haqqani, considerada actualmente como la facción más peligrosa de la insurgencia (BBC News, 2011). Aparentemente, el contacto entre los Haqqani y el Departamento de Estado fue mediado por los servicios de inteligencia de Pakistán. La actual situación parece pintar un contexto claro: Estados Unidos está dispuesto a negociar, pero toda negociación debe contar con el beneplácito de Islamabad.

Sin embargo, a juzgar por los actuales acontecimientos, el camino hacia el dialogo político y la salida negociada llevará al conflicto por un trayecto de aun más violencia. Hillary Clinton lo expuso de forma muy sucinta: “luchar, dialogar y construir”; reiterando, a la vez, el marco y los términos en el que se articula la seguridad y el desarrollo (Associated Press, 2011)¹²⁸. Todo indica que 2011 será más violento que el año anterior¹²⁹, y 2012 bien podrá seguir el mismo curso. Frente a la eventual negociación política, en ningún caso las niñas y las mujeres afganas deberán pagar la factura del diálogo, todo resultado deberá servir de base para el avance y la protección de sus derechos en sintonía con las nociones afganas de la justicia.

Por otra parte, en el ámbito de las operaciones contraterroristas, cabe preguntarse: ¿será posible derrotar a un enemigo tan abstracto y desterritorializado como al-Qaeda y sus afiliados con los medios y las estrategias actuales? Lo anterior, tomando en cuenta que el general David Petraeus ha declarado que al-Qaeda opera principalmente desde Pakistán, y no desde Afganistán (Dreazen, 2009). Múltiples fuentes estiman que la presencia de al-Qaeda en Afganistán es mínima; de entre 20 y 100 combatientes (Katzman, 2011: 17; Woodward, 2010: 162).

128. Clinton expresó esta fórmula de “lucha, dialogo y construcción” en su visita a Afganistán, y añadió: “ellos [Pakistán] pueden ayudarnos o frenarnos, pero no nos detendremos”.

129. De acuerdo con las Naciones Unidas, durante los primeros ocho meses de 2011 se registró un incremento del 40% en incidentes violentos (VOA News, 2011).

Paralelamente, en el marco de la estrategia contrainsurgente, se ha optado por armar a algunas milicias tribales para que luchen contra la insurgencia en sus localidades (The Economist, 2009). Este enfoque no parece ser la mejor opción para lograr la seguridad, ya que se basa la lógica de armar aún más a la población en un entorno donde hay poca confianza respecto al futuro del proyecto de Estado que se busca construir. Este tipo de iniciativas implica revertir los logros del Programa de Desarme, Desmovilización y de Reintegración realizado entre 2003 y 2005. Por otra parte, expone a dichas milicias a la infiltración y al control de los “señores de la guerra”, de los narcotraficantes y/o de otros grupos armados (Waldman, 2009: 6-7). A finales de la década de los años ochenta los soviéticos lo intentaron y no funcionó; es más, fue uno de tantos factores que recrudeció la guerra civil que suscitó tras la salida del Ejército Rojo. El flujo de armas combinada con la naturaleza fragmentada de la sociedad afgana no parece ser una fórmula adecuada.

El aumento del esfuerzo civil

Una de las piezas claves de la estrategia lanzada en 2009 consiste en impulsar el llamado “esfuerzo civil”, que ha sido mal enfocado y seriamente limitado por la inseguridad y la “securitización” de la ayuda (véase el capítulo de Sanahuja y Schünemann en este mismo volumen). Dicho plan ha representado un serio desafío para la Administración de Obama. Lo anterior ha implicado el reclutamiento, la preparación y el envío de especialistas estadounidenses al difícil terreno afgano. Según informes, muchos de los civiles son en realidad miembros de la Guardia Nacional y agentes de la CIA en vestimenta civil, por lo que el esfuerzo ha sido poco “civil” (Siddique, 2009; Cook, 2009). Además, realizan gran parte de su trabajo bajo la protección disuasoria de contingentes militares. Estos factores generan más confusión entre las identidades de los actores, profundizando aún más la “militarización” del esfuerzo civil. En todo caso, los esfuerzos por proyectar el “rostro civil” de la intervención son palpables. Según el Departamento de Estado, entre 2009 y 2011 el personal civil estadounidense pasó de 261 a 1.300 elementos, con el objetivo de llegar a 1.450 para el año 2014 (Johnson, *et al.*, 2011).

La estrategia civil da prioridad a sectores clave como la educación y la agricultura, ambos sumamente importantes para el desarrollo del país. El acceso a la educación ha registrado importantes avances, posibilitando el acceso a 6,2 millones de niños y niñas (International Crisis Group, 2011). El sector agrícola, junto con el desarrollo de las infraestructuras rurales, es particularmente importante para asegurar medios de vida sostenibles fuera de la narco-economía¹³⁰. El 70% de la población vive en zonas rurales; sin embargo, la ayuda destinada a la agricultura asciende a tan solo el 4% de la ayuda desembolsada (Michailof, 2009; véase también Johnson, *et al.*, 2011).

En todo caso, se deberán revisar y subsanar los vicios y los efectos negativos de la ayuda registrados desde hace varios años, y que en realidad redunda en poca efectividad en relación a las necesidades de la población afgana (Internacional Crisis Group, 2011). Casi el 50% de la

130. Paradójicamente la narco-economía sostiene a una importante parte de la población rural, corrompe al Gobierno y financia la insurgencia. Afganistán produce más del 90% del opio del mundo.

ayuda es ligada, es decir, condicionada a la compra de los productos y servicios del donante. El 40% de la ayuda regresa al donante por medio de impuestos, comisiones y salarios. Mientras que un funcionario del Gobierno gana 2 dólares al día¹³¹, el sueldo anual de un consultor expatriado oscila entre los 250.000 y 500.000 dólares. De la misma forma, las agencias y las organizaciones no gubernamentales (ONG) ofrecen salarios que superan por mucho a aquellos que ofrece el Gobierno. Lo anterior distorsiona la economía local y genera incentivos para la “fuga de cerebros” del Gobierno a ONG y contratistas, lo que ultimadamente mina los esfuerzos por fortalecer las capacidades de las instituciones afganas. Estos, entre otros efectos negativos, reclaman atención.

Las revisiones de la estrategia de Obama: la escalada en búsqueda de una salida del conflicto.

Desde que lanzó su estrategia, la Administración de Obama la ha revisado en dos ocasiones: en diciembre de 2009 y de 2010. Los resultados de las revisiones se resumen en la escalada de la presencia militar con el objetivo de revertir la inercia que favorece la insurgencia y buscar una salida al conflicto. Con su presencia incrementada Washington busca frenar el *momentum* de los Talibán y proteger los centros poblados para que el Gobierno afgano pueda reclamar su espacio y fundamentar su legitimidad.

La revisión del invierno de 2009 implicó el envío adicional de 30.000 soldados estadounidenses, que se sumaron a los 68.000 soldados que ya estaban desplegados. Paralelamente, la Administración de Obama presionó duro para que sus aliados enviaran más soldados. Con esta escalada, en el otoño de 2010 la presencia militar internacional alcanzó su máximo histórico: 152.000 soldados¹³². Al anunciar el envío de más tropas, Obama enfatizó que la escalada busca revertir la situación dentro de un periodo de 18 meses, tras el cual, iniciaría el repliegue, de acuerdo a las condiciones del teatro de operaciones (julio de 2011).

Por su parte, la revisión de 2010, realizada poco después de la Cumbre de la OTAN en Lisboa, simplemente reafirmó la estrategia y cambió el enfoque del discurso “del *inicio* de la retirada de las tropas en 2011” a “la entrega de la responsabilidad de la seguridad a las autoridades afganas para finales de 2014”. Con lo anterior, se amplió el corsé temporal que se había autoimpuesto y satisfizo las peticiones de sus generales de dar más tiempo a la estrategia contrainsurgente. En todo caso, Obama es claramente consciente del grave riesgo de empanzarse al estilo de Lyndon B. Johnson en Vietnam (Woodward, 2010), por ello, pese a que las condiciones sobre el terreno son poco alentadoras, en julio de 2011 comenzó la primera fase de repliegue. Para el cierre de 2011, se espera que haya concluido el primer repliegue de 10.000 soldados estadounidenses (Katzman, 2011)¹³³.

131. A modo de comparación, cabe añadir que un soldado *talib* gana aproximadamente 10 dólares al día por luchar.

132. Haciendo una comparación histórica, cabría agregar que dicha cifra supera por mucho la cantidad de soldados desplegados por la Unión Soviética durante la década de los años ochenta que osciló entre los 105.000 y los 115.000 soldados.

133. Al iniciar 2011, había aproximadamente 99.000 soldados estadounidenses. Tras la primera fase del repliegue, se prevé que 2012 comience con 89.000 soldados desplegados, de los cuales se espera que 23.000 hayan

Con estas revisiones, parece que el primer periodo presidencial de Administración de Obama se ha caracterizado por su apuesta militar. Pese a que cada vez hay mayores expresiones a favor del dialogo político, los tres años de la presidencia de Obama reafirman la ruta de salida: escalar el conflicto en búsqueda de una salida negociada más favorable, o en palabras de Clinton: “luchar, dialogar y construir”. En este proceso se busca intensificar el entrenamiento de las fuerzas de seguridad afganas a fin de que se puedan hacer cargo de la seguridad. Esto, sin embargo, será difícil considerando la debilidad del Gobierno de Karzai que se tambalea bajo el peso de la corrupción. A medio y a largo plazo un ejército afgano de semejante tamaño supone complicaciones mayúsculas al ser fiscalmente insostenible y al estar viciado por su gran dependencia en el exterior, que le genera ilegitimidad.

PASHTUNISTÁN: EL CENTRO GEOGRÁFICO DEL FRAGMENTADO CONFLICTO “AFPAK”

El corazón geográfico del conflicto se ubica principalmente en las tierras pashtunas de Afganistán y en las Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA, en inglés) de Pakistán; juntas, ambas áreas conforman la geografía de Pashtunistán. Pese a la existencia de sentimientos independentistas pashtunes en el pasado, principalmente del lado pakistaní, desde 1947, por el momento ningún grupo reclama de forma seria ni lucha abiertamente por la independencia de Pashtunistán. El actual conflicto, en el que participan distintos grupos armados, se desarrolla sobre la dinámica de las actuales fronteras y por motivaciones distintas. Nacionalismos aparte, el epicentro geográfico del campo de batalla transfronterizo se ubica en Pashtunistán, un factor que no se debe obviar.

No obstante, y como es bien sabido, el campo de batalla supera dicha demarcación. La presencia de los Talibán afganos en la provincia pakistaní de Baluchistán, por ejemplo, es bien sabida. La cúpula de los Talibán dirigida por el *mulá* Omar se encuentra en la capital baluchí de Quetta (Rashid, 2008). A esta situación, hay que mencionar el movimiento independentista baluchí, el hecho de ser la provincia más pobre del país, y su codiciado valor geopolítico, por ser frontera con Irán y Afganistán, salida al mar, y zona de tránsito de dos proyectos que compiten por trazar oleoductos y gaseoductos por su territorio. Esta combinación de hechos podría significar la continuación y el incremento de tensiones en Baluchistán.

Tras su derrota en 2001 y en su retirada de Kabul, los Talibán regresaron a “casa”, es decir, a las áreas tribales de Pakistán. Fue ahí, durante la década de los años ochenta, donde muchos de ellos crecieron y se educaron en las *madrasas*. Durante dicha década, FATA sirvió de base para el “frente externo”, a partir del cual los *muyahidín* organizaron la insurgencia contra los soviéticos (Nojumi, 2002). En aquel entonces, como ahora, la porosa frontera entre Afganistán y Pakistán¹³⁴ sirvió de puerta trasera del conflicto y de canal a través del cual entraban los

salido para septiembre de 2012. De ocurrir estos repliegues hipotéticos, a partir de septiembre de 2012 la presencia militar estadounidense en Afganistán sería similar a la de diciembre de 2009 cuando Obama anunció el aumento de soldados.

134. Como curiosidad de la historia y de la geografía, la actual frontera, conocida como la “línea Durand” que

muyahidín y fluían las armas y el dinero. Desde 2002, FATA ha servido de refugio para la insurgencia afgana y consiguientemente ha sido el puente a través del cual el conflicto se ha extendido y escalado en Pakistán. Los treinta y un años del conflicto afgano han resultado en el surgimiento de fuertes redes *yihadistas* y en la profundización del uso geográfico de dichas áreas para la violencia armada, tal como ha ocurrido en repetidas ocasiones a lo largo de la historia (Loyn, 2008).

Pakistán encierra varias paradojas, tanto en el ámbito global como en el ámbito regional-local. Desde 2001, Pakistán ha sido el indócil socio estratégico de Estados Unidos, entretanto, su territorio ha servido de refugio y base para la insurgencia Talibán, las milicias de Haqqani y al-Qaeda. Pakistán ha sido la zona de tránsito de bienes y de materiales hacia Afganistán, tanto de la insurgencia como de la contrainsurgencia. Parte de esto se explica por el hecho de que Islamabad nunca ha tenido un control efectivo sobre FATA. Por otro lado, se vislumbra otra paradoja, mientras que los Talibán afganos y las milicias de Haqqani son considerados por algunos sectores militares pakistaníes como un recurso estratégico frente al conflicto con la India, las operaciones militares pakistaníes en las áreas tribales reflejan el conflicto violento que existe entre Islamabad y los Talibán pakistaníes. Dicho de modo simplificado, para Islamabad los Talibán afganos y las milicias de Haqqani son “útiles”, en tanto que los Talibán pakistaníes son “enemigos”. Estas paradojas evidencian la vulnerabilidad del Estado pakistaní y revelan el estado de fragmentación de sus políticas e instituciones de seguridad (Rashid, 2008).

La estrategia “AfPak” de Washington ha expandido —de forma matizada— el teatro de operaciones para incluir a Pakistán. Incluir “Pak” en la ecuación de la estrategia es una llamada de atención a Islamabad y una presión para que se implique de manera más decidida en la lucha contra los enemigos de Washington. A pesar que tácticamente Afganistán y Pakistán reciben un trato diferenciado, desde la perspectiva estratégica el general David Petraeus ha señalado que ambos países “constituyen un solo teatro, que requiere enfoques integrales que involucren de manera coordinada a todas las instancias relevantes [civiles y militares] del gobierno estadounidense (*whole-of-government approach*)” (Garamone, 2009).

No obstante, tratar a Afganistán y a Pakistán como un solo espacio estratégico, independientemente del uso de diferentes tácticas, está generando importantes riesgos e incentivos para el conflicto. Tal como se señaló arriba, el trato diferenciado de ciertos sectores de seguridad pakistaní a los Talibán afganos y a los Talibán pakistaníes se debe, entre otros factores, a que son actores diferentes con distintas agendas; lo anterior a pesar del alto grado de interrelación que existe entre ambos grupos y su contacto con al-Qaeda y con las milicias de Haqqani.

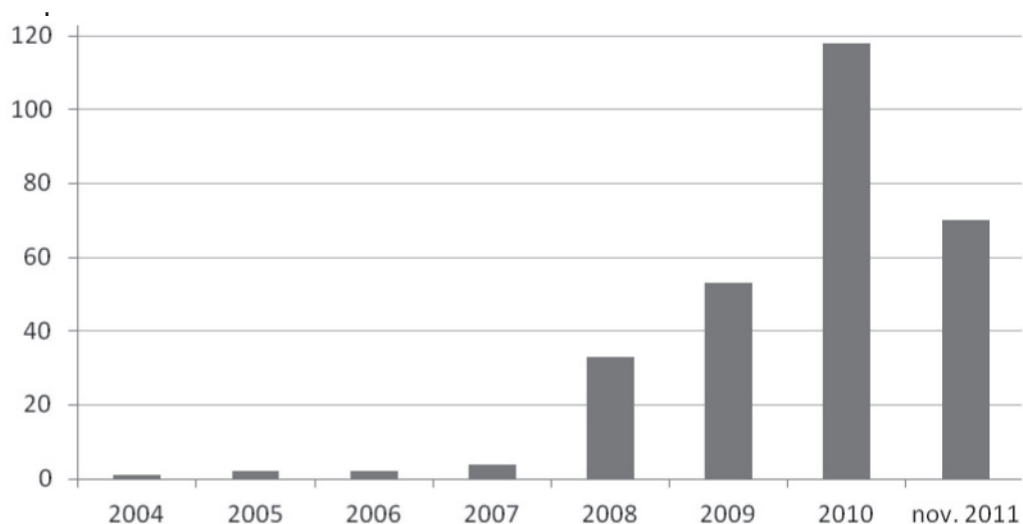
Los Talibán afganos, encabezados por el *mulá* Omar, tienen como objetivo la expulsión de las tropas internacionales de Afganistán, el debilitamiento del Gobierno de Karzai y la implantación de su particular y radical interpretación de la ley islámica. Además de su orien-

Afganistán no reconoce, fue trazada en 1893 por los británicos sobre la montañosa geografía de las tierras pashtunas de tal forma que estratégicamente diese una ventaja militar al lado oriental —por aquel entonces la India Británica— frente a una posible expansión rusa desde el lado occidental. Hoy, y a más de cien años después, el trazado de la frontera juega contra los intereses del Occidente (Loyn, 2008).

tación ideológica-religiosa, están guiados por motivaciones que declaran ser anti-imperialistas y nacionalistas (nacionalismo afgano dominado por la etnia pashtún, mas no pro-“pashtunistaní”), y por tanto, no tienen una “agenda global”. Por su parte, los llamados Talibán pakistaníes, agrupados principalmente bajo el “Movimiento Talibán de Pakistán” (*Tehreek-i-Taliban Pakistan*, TTP) establecido formalmente en 2007¹³⁵, tiene el objetivo de implantar su igual de radical interpretación de la *sharia* en Pakistán, pero, además, tienen una creciente actividad terrorista transnacional, tal como muestran los frustrados planes terroristas del TTP en el metro de Barcelona en 2008 (Jordan, 2008; Baquero y Corachán, 2008) y el fallido intento en 2010 en la Times Square de Nueva York.

Pese a los lazos que unen a ambos grupos y la utilización de tácticas similares, los Talibán afganos son distintos de los Talibán pakistaníes. El hecho de que tengan el nombre común de “Talibán” tiende a generar confusión e imprecisión en el análisis de sus actividades y objetivos. Para los Talibán afganos, las áreas tribales —junto con Baluchistán— constituyen su zona de refugio en relación al conflicto afgano, mientras que para los Talibán pakistaníes dicha zona es su hogar y centro permanente de operaciones (crecientemente globales). En virtud de lo anterior, las motivaciones y la naturaleza subyacente de los vínculos con otros grupos como, las milicias de Hekmatyar, las milicias de Haqqani y al-Qaeda, entre otros, atienden a distintas razones.

Gráfico 1. La escalada a distancia: Ataques de aviones estadounidenses no tripulados en territorio pakistaní (2004- noviembre de 2010)



Nota: cabe señalar que el 66% de los ataques ocurridos a lo largo de 2011 han sido en Waziristán del Norte, lo que indica que la preocupación principal de Estados Unidos en Pakistán son las milicias de Haqqani.

Fuente: The New America Foundation. *The Year of the Drone An Analysis of U.S. Drone Strikes in Pakistan, 2004-2011*. Disponible en: (<http://counterterrorism.newamerica.net/drones>).

135. El TTP es una organización que aglutina varios grupos *yihadistas* de Pakistán. A diferencia de los *Talibán afganos*, la estructura del TTP carece de un mando central, lo que lo hace una organización más flexible. Su base principal de operaciones se ubica en Waziristán del Sur.

Existe una línea delgada entre los Talibán afganos y los Talibán pakistaníes, que, con la escalada del conflicto en “AfPak”, puede volverse aún más tenue. Con el incremento de la violencia, las posibles fisuras entre estos grupos se vuelven más estrechas, lo cual tiene el potencial de generar condiciones que profundicen el conflicto a ambos lados de la frontera. Además de sus implicaciones jurídicas y políticas (véase *The Economist*, 2011), uno de los efectos de las operaciones de los aviones no tripulados estadounidenses en territorio pakistaní ha sido la penetración territorial de los *Talibán pakistaníes* a otras regiones de Pakistán, en busca, entre otros objetivos, de “profundidad estratégica” frente a dichos ataques. En la consecución de sus objetivos ofensivos y defensivos (de los *Talibán pakistaníes*), el fundamentalismo islámico se fortalece por el territorio de Pakistán. El incremento, por ejemplo, de las actividades de la llamada “red Talibán de Punjab” es preocupante¹³⁶.

El horizonte de la escalada de la violencia en Pakistán ha llegado con una velocidad vertiginosa; el clímax y el posterior declive de su intensidad no parecen vislumbrarse. Las operaciones militares ordenadas en mayo de 2009 por el Gobierno de Pakistán, bajo la fuerte presión de Washington y de muchos sectores de la población pakistaní, contra los Talibán pakistaníes, han sido las más intensas en la historia del país. Las fuerzas armadas pakistaníes retomaron militarmente el control del valle de Swat y zonas aledañas, enviando un fuerte mensaje a los Talibán pakistaníes. Sin embargo, la operación supuso, en escasas semanas, el desplazamiento de más de 2,8 millones de civiles —hecho comparable al desplazamiento ocurrido en Ruanda en 1994— desatando una crisis humanitaria profunda y políticamente compleja (*International Crisis Group*, 2010).

Desde hace varios años las milicias de Jalaluddin Haqqani, (apreciado *muyahidín* de la CIA durante los años ochenta), se han convertido en la facción más violenta de la insurgencia. Los contactos entre Washington y esta facción en el verano de 2011 —bajo los buenos oficios de los servicios de inteligencia de Pakistán— revelan su cuota de poder en la ecuación de la paz negociada (*BBC News*, 2011). Los Haqqani han sido responsables de los atentados más espectaculares y sofisticados en Afganistán. La sospecha de vínculos entre algunos sectores de los servicios de inteligencia de Pakistán y las milicias de Haqqani, junto con la intervención unilateral estadounidense que mató a Osama bin Laden, han llevado la compleja relación de Washington y Pakistán a sus puntos más bajos. Tras el ataque de los Haqqani de 20 horas de duración a la Embajada de Estados Unidos en Kabul y al Cuartel General de la OTAN, el entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Almirante Mike Mullen, declaró ante el Senado de Estados Unidos que las milicias de Haqqani “son un brazo estratégico” de los Servicios de Inter-Inteligencia de Pakistán (*Alandete*, 2011).

La acusación directa y abierta de la máxima autoridad militar de Estados Unidos revela el mal estado de la relación con Pakistán. Pese a que la diplomacia estadounidense ha limado algunas de las asperezas, el consultor externo Bruce Riedel¹³⁷, quien tiene su cuota de influencia

136. Esta red, también conocida como *Tehreek-i-Talibán Punjab*, está conformada principalmente por *Lashkar-i-Jhangvi*, *Sipah-i-Sahaba Pakistán* y *Jaysh-i-Muhammad*. Según Hassan Abbas estos grupos, que han luchado en Cachemira, tienen cada vez más vínculos con el *Tehreek-i-Talibán Pakistán* (Véase Abbas, 2009). En 2009 y 2010 incrementaron sus actividades violentas en Punjab.

137. En 2009 Bruce Riedel, antiguo funcionario de la CIA, encabezó como consultor externo la revisión de la estrategia estadounidense en Afganistán y en Pakistán.

en la Casa Blanca, declaró que “es tiempo de adoptar una política de contención, lo que implica una relación más hostil” (Riedel, 2011). En este contexto, el flujo de las rutas de abastecimiento de Estados Unidos y la OTAN que cruzan el territorio pakistaní hacia Afganistán podrían servir para tomar el pulso de la relación entre el Occidente y Pakistán. Por diversas razones y como alternativa a la ruta pakistaní, Washington ha fortalecido las rutas de la llamada “Red de Distribución del Norte” que cruzan Rusia y las repúblicas centroasiáticas (Gjeltén, 2011).

La preocupación primordial que condiciona el comportamiento de Pakistán no es el terrorismo radical islámico, sino el conflicto histórico con la India y el reconocimiento por parte de Kabul de la actual frontera afgana-pakistaní. En este contexto, el reconocimiento y la legitimidad del programa nuclear pakistaní es, para Islamabad, una pieza fundamental. Hasta el momento, ante los ojos de Islamabad, Washington no ha sido capaz de reconocer plenamente y de brindar suficientes garantías de seguridad a las preocupaciones profundas de Pakistán.

En perspectiva, los conflictos en Afganistán y en Pakistán se solapan geográficamente y comparten características y actores comunes, tan así que con la expansión del conflicto y con el fin de enfatizar su naturaleza transfronteriza la Administración de Obama optó por la etiqueta “AfPak”. Como se señaló antes, “AfPak” no solo da cuenta de la dimensión transfronteriza del conflicto, sino que también incita a una mayor implicación de Pakistán en la agenda de Washington. Sin embargo, dicha etiqueta puede ser peligrosa por su simplificación. Las dinámicas internas de cada lado de la frontera, de los diversos actores estatales y no estatales y de sus agendas rompen con dicha simplificación. Tal parece que se está frente a un espacio de conflicto con teatros de operaciones solapados, interrelacionados y paradójicos, ambos en trayectorias de violencia accedente.

Paradójicamente, en el ámbito de los actores no estatales, el refugio de los Talibán afganos y de las milicias de Haqqani es el campo de batalla de los Talibán pakistaníes. La geografía, los lazos étnicos y el fundamentalismo de la zona explican esta paradoja “refugio–campo de batalla”. Por otra parte, para los actores estatales, el “enemigo” de Estados Unidos y del Gobierno afgano (e. i. los Talibán afganos y las milicias de Haqqani) es un recurso estratégico de Pakistán, quien también es aliado de Washington, en una paradoja que se articula mediante el apoyo de ciertos sectores del Estado pakistaní a los Talibán afganos y a los Haqqani (Rashid, 2008; Green 2011). Desde la perspectiva de la soberanía, el teatro pakistaní está formalmente fuera del alcance de Estados Unidos, no obstante, este accede e influye en él mediante aviones no tripulados, la presión diplomática, y, recientemente, mediante incursiones militares tras “blancos de alto valor” como ocurrió en la operación que ejecutó a Osama bin Laden. Formalmente Pakistán respeta la soberanía de Afganistán, sin embargo, algunos sectores de los servicios de inteligencia y de las fuerzas armadas inciden en los procesos de Afganistán mediante los Talibán afganos y las milicias de Haqqani.

Conforme se complica la situación y la relación con Pakistán, el centro de gravedad de la estrategia “AfPak” de Washington en ocasiones parece girar e inclinarse hacia una estrategia “PakAf”. Será importante observar las raíces, la interrelación, las similitudes y las diferencias detrás de la violencia armada a ambos lados de la línea Durand. Estas dinámicas complican la ecuación para la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible, y por tanto, mantienen el violento oleaje de la desestabilización.

PAZ, SEGURIDAD Y DESARROLLO EN AFGANISTÁN; LA ISAF (OTAN), LA OEF-A Y LA UNAMA: COLISIÓN, COLUSIÓN Y CONFUSIÓN.

La implicación de la comunidad internacional en Afganistán desde 2001 se manifiesta a través de tres entidades o estructuras principales que conjuntamente suponen el marco político-militar de sus operaciones. Este marco, dominado por Estados Unidos, ha sido fundamental al momento de establecer y definir el contexto, la intervención y las prioridades de la comunidad internacional en Afganistán. Estas estructuras son: la operación “Libertad Duradera” en Afganistán (OEF-A); la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), bajo el mando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); y, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA). Conjuntamente, representan e influyen la forma en que la comunidad internacional entiende y articula la paz, la seguridad y el desarrollo en el país.

Como se señaló en apartados anteriores, la OEF-A, inicialmente llamada operación “Justicia Infinita”, se lanzó en octubre de 2001 y representa la respuesta militar de Washington a los ataques del 11 de septiembre. Tras las dos revisiones de Obama, su propósito se precisa en seis objetivos operacionales: 1) revertir los avances de los Talibán; 2) negar a los Talibán el acceso y el control de centros de población y de producción clave; 3) dismantelar la capacidad operativa de los Talibán fuera de las “áreas seguras”, y así prevenir que al-Qaeda opere en Afganistán; 4) desgastar y reducir a los Talibán al grado que las fuerzas de seguridad afganas los puedan contener; 5) incrementar el tamaño y las capacidades de las fuerzas y los cuerpos de seguridad de Afganistán; y, 6) construir de forma selectiva las capacidades del gobierno afgano, con las fuerzas armadas estadounidenses centradas en los ministerios de defensa y del interior (véase Woodward, 2010: 290 y 386).

La OEF-A está compuesta por soldados estadounidenses, por un total de aproximadamente 48.000 efectivos en el verano de 2011¹³⁸. Al ser una operación de contraterrorismo, y posteriormente ampliada para incluir la contrainsurgencia y el entrenamiento de las fuerzas del Ejército Nacional Afgano, su definición de seguridad y los instrumentos para cumplir con su misión se miden, como es natural, en relación a su mandato.

La ISAF, por su parte, tiene sus orígenes en el Acuerdo de Bonn y se creó mediante la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de diciembre de 2001. La ISAF es el resultado del acuerdo entre los distintos grupos que vencieron al régimen de los Talibán. Por casi dos años su área de responsabilidad estuvo limitada a Kabul y a sus alrededores. A partir de agosto de 2003 la OTAN se hizo cargo de su dirección. La Resolución 1510 de octubre de 2003 amplió el alcance geográfico de su mandato para “Apoyar a la Autoridad Provisional Afgana y sus sucesoras en el mantenimiento de la seguridad en las zonas de Afganistán fuera de Kabul y sus alrededores, para que las autoridades y el personal de las Naciones Unidas y otro personal civil internacional dedicado en particular a operaciones humanitarias y de reconstrucción puedan actuar en un entorno seguro y facilitar asistencia de seguridad para llevar a cabo otras tareas en apoyo al Acuerdo de Bonn”.

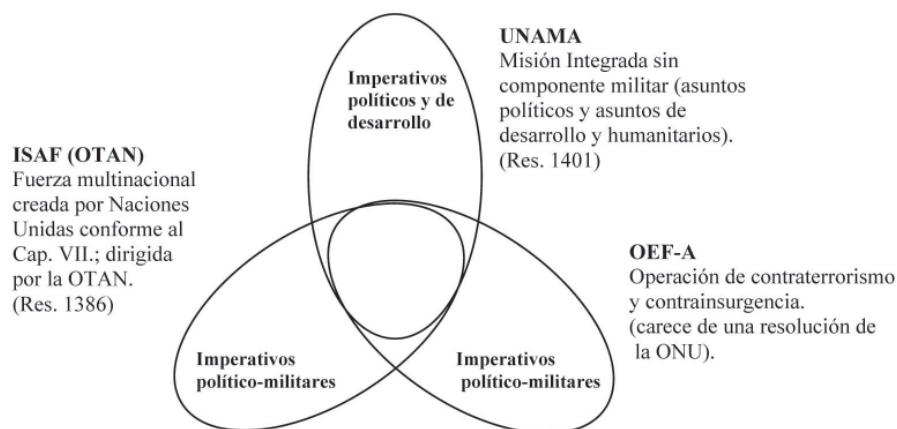
138. Como se señaló anteriormente, para finales de 2011 se espera una reducción de 10.000 soldados estadounidenses desplegados bajo los mandatos de la OEF-A e ISAF (OTAN).

Pese a que su mandato emana de una Resolución del Consejo de Seguridad, cabe recordar que la ISAF (OTAN) no es una operación de las Naciones Unidas, y no son “casco azules”. La Resolución 1510 supuso la expansión de la presencia de la ISAF (OTAN) en el resto del país, la cual se realizó mediante el despliegue de los llamados “Equipos de Reconstrucción Provincial” (PRT, en inglés). Hasta 2006, la presencia militar internacional se caracterizó por la presencia de aquellos PRT operando bajo el mandato de la OEF-A y los PRT bajo el mandato de la ISAF (OTAN). A partir del otoño de dicho año, todos los PRT en el país, actualmente veintinueve, quedaron bajo el mando de la ISAF (OTAN)¹³⁹.

La UNAMA se creó en marzo de 2002 mediante la Resolución 1401 del Consejo de Seguridad. Su mandato inicial fue apoyar al proceso político derivado del Acuerdo de Bonn. Sin ser propiamente una “operación de mantenimiento de la paz”, la UNAMA es una “misión integrada” sin componente militar dirigida desde el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Los dos pilares de las Naciones Unidas, que entre 1988 y 2001 coexistieron de manera separada en Afganistán y que a partir de 2001 se integraron bajo la UNAMA, son: el pilar político y el pilar de desarrollo y de asuntos humanitarios.

Entre las tareas de su mandato destacan: a) proporcionar consejo político y estratégico; b) apoyar al Gobierno afgano con sus buenos oficios en los programas afganos de reconciliación; c) la coordinación de la acción humanitaria; d) gestionar todas las actividades de las Naciones Unidas en el ámbito humanitario, de desarrollo y de reconstrucción; e) apoyar los procesos electorales; f) velar por la protección de la población civil y monitorear los incidentes mortales de la población civil causados por alguna de las partes en conflicto; y, g) apoyar los esfuerzos por mejorar la gobernabilidad, el estado de derecho y combatir la corrupción. Este amplio catálogo de tareas las realiza desde sus dieciocho oficinas regionales y provinciales, con una plantilla aproximada de 1.600 civiles (el 80% de dicho personal son de nacionalidad afgana).

Gráfico 2. La estructura tri-partita de la intervención internacional en Afganistán



Fuente: Elaboración propia; modificada de Elizondo (2008: 51)

139. Actualmente los PRT están bajo los cinco Mandos Regionales de ISAF (OTAN), estos son: el Mando Regional Oeste, el Mando Regional Norte, el Mando Regional Este, el Mando Regional Sur y el Mando Regional de la Capital.

Mientras que la existencia de la ISAF y de la UNAMA se deriva de una Resolución del Consejo de Seguridad (Resoluciones 1386 y 1401 respectivamente), la OEF-A carece de una autorización expresa de dicho órgano, por tanto, se podría argumentar que su existencia constituye un acto contrario al derecho internacional (Pozo, 2009: 8). La OEF-A es una de las expresiones más importantes de la “Guerra Global contra el Terror”. Si bien, su despliegue inicial en 2001, con el matiz de defensa legítima, contó con la simpatía política de muchos Estados de la comunidad internacional; su existencia, su carácter unilateral, sus instrumentos y tácticas son cuestionados por su dudosa legalidad. El mandato contraterrorista de la OEF-A ha sido el componente dominante de la presencia estadounidense en Afganistán y ha condicionado la presencia y las prioridades de la comunidad internacional en el país. En este sentido, la ISAF (OTAN) y la UNAMA han servido de fuentes de legitimación de la OEF-A. Dicho servicio es el resultado del creciente grado de colusión que existe entre las tres estructuras, la cual no parece redundar en una mejora de la seguridad y el bienestar de la población afgana; ni tampoco, cabe añadir, de la paz y de la seguridad internacionales.

Desde 2006, y ante el deterioro de la situación, la ISAF (OTAN) —a petición y presión de Washington— progresivamente ha ampliado sus actividades a las esferas contraterroristas y contrainsurgentes, de tal forma que prácticamente todos los objetivos de la OEF-A se han vaciado en un “contenedor” con una bandera algo más legítima y multilateral: la ISAF (OTAN). En un inicio —y de cara a la intervención en Irak—, la creación y el despliegue de la ISAF (OTAN) respondía a un contexto definido, errónea y deliberadamente, como de “posconflicto”. Actualmente, tanto las cadenas de mando de la OEF-A como las de la ISAF (OTAN) responden al general John R. Allen, quien es la máxima autoridad militar internacional en Afganistán. Formalmente, Allen reporta los asuntos de la ISAF (OTAN) al almirante estadounidense James G. Stavridis, actual Comandante Supremo Aliado de la OTAN, en Mons, Bélgica; mientras que los asuntos relacionados con la OEF-A los trata con el general James N. Mattis a cargo del Comando Central en Tampa Bay, Florida. Con el incremento de tropas estadounidenses, la ISAF (OTAN) se ha convertido en el caparazón externo de una misión estadounidense.

Las relaciones estructurales entre la OEF-A y la ISAF (OTAN) coluden en algunos ámbitos y en otros generan confusión y/o colisión. Desde hace varios años ha habido propuestas de unificar por completo las cadenas de mando de ambas fuerzas (véase Dobbins, 2009), lo cual podría generar un mayor espacio para la “coherencia” de la misión, pero también, para la tensión y la colisión entre los aliados (Sanahuja, 2008). Los aliados europeos se resisten en ceder más control de sus fuerzas a mandos estadounidenses. Por su parte, desde hace varios años Washington ha criticado la rigidez, las limitaciones, las condiciones de actuación y la falta de una mayor contribución de tropas de los aliados europeos, particularmente Alemania, Francia, España e Italia. La colusión-integración de la OEF-A y la ISAF (OTAN) está generando tensiones que conducen a la fragmentación de los esfuerzos y a fricciones al interior de la OTAN. Este estado de colisión lo ilustra el teniente general estadounidense David Barno al señalar que “la OTAN llegó a Afganistán con determinadas expectativas respecto a su misión y ahora se encuentra frente a una realidad bastante diferente... Políticamente esto no nos ayuda [EE. UU.] frente a los Gobiernos [miembros de la OTAN], ni con sus ciudadanos”. Ante

esta situación de fragmentación interna, alimentada por la mencionada colusión externa, el neoconservador John Bolton señaló una ironía, “Afganistán parecía ser el futuro de la OTAN, pero podría convertirse en su cementerio” (Kuhn, 2009).

La colusión y colisión también es palpable en el ámbito del desarrollo. Como se señaló anteriormente, la UNAMA se creó para apoyar el proceso político establecido por el Acuerdo de Bonn y para encabezar los esfuerzos de rehabilitación y de desarrollo en el país. Sin embargo, la relación entre la OEF-A/ISAF (OTAN) y la UNAMA, es decir, entre la seguridad y el desarrollo, definida desde el exterior, muestra señales de desequilibrio. El personal militar internacional ha alcanzado su máximo histórico al llegar a la cifra de 152.000 efectivos en el verano de 2011, mientras que el personal civil internacional de la UNAMA, es de aproximadamente 400 personas; expresado de otro modo, el ratio es de un civil expatriado de Naciones Unidas por cada 380 soldados internacionales. Este hecho también refleja la diferencia abismal en los presupuestos de cada actor. En 2009, mientras que Estados Unidos gastaba aproximadamente 100 millones de dólares al día, la comunidad internacional en su totalidad gastó 7 millones diarios en tareas de desarrollo¹⁴⁰ (Michailof, 2009: 2).

Las cifras de arriba sólo son indicativas de la proporción de la presencia militar. En todo caso, y como advierte Suhrke (2006) más dinero y más ayuda no siempre se traducen en más y mejores resultados. La gran cantidad de ayuda que está llegando Afganistán está alimentando la corrupción, socavando la legitimidad del Gobierno y minando las capacidades de las instituciones afganas (Suhrke, 2010).

La lógica de un escenario “definido” de “posconflicto” condujo a la necesidad de que los esfuerzos de desarrollo y de reconstrucción se sumaran y apoyaran al proceso político. La UNAMA fue designada para encabezar el apoyo internacional a dicho proceso y, además, coordinar la ayuda humanitaria y de desarrollo en el contexto de una intervención militar de contrainsurgencia y de contraterrorismo. A consecuencia de las operaciones contraterroristas —cabe añadir— se fortalecieron a los “señores de la guerra” (véase Gannon, 2004; Schroen, 2005). El desarrollo en Afganistán ha estado subordinado al proceso político, pero sobre todo a los imperativos militares de la OEF-A y de la ISAF (OTAN) (Donini, 2006; Elizondo, 2008; Oxfam International *et al.*, 2010).

Las elecciones ampliamente reconocidas como fraudulentas de agosto de 2009 en las que Karzai resultó vencedor han afectado el proceso político y deteriorado la legitimidad de la UNAMA en el país, pero también, han servido de evidencia de las pocas alternativas que la comunidad internacional tiene a su alcance para abordar el caos. La debilidad del Estado afgano favoreció la continuidad de Karzai en el poder. Es a raíz de este déficit democrático, parcialmente causado por el Occidente, que uno de los principios centrales de la ayuda estado-unidense consiste en “trabajar con el gobierno de Karzai cuando sea posible y eludirlo cuando sea necesario” (Woodward, 2010: 386), lo cual ilustra que el vínculo entre el desarrollo y la seguridad es articulado en función de las necesidades y de los criterios del exterior.

140. Cabe señalar que el Pentágono canaliza una importante parte de la ayuda al desarrollo para el logro de sus objetivos. En los últimos años ha representado aproximadamente el 20% de la totalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo de Estados Unidos (Patrick y Brown, 2007). Con el despliegue de más militares, esta brecha presupuestaria se ha ampliado (véase Jonhson *et al.*, 2011).

Los Equipos de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT) manifiestan la colusión y la instrumentalización del desarrollo al servicio de objetivos contraterroristas y contrainsurgentes. Dichas unidades cívico-militares se establecieron con tres grandes propósitos: a) extender la autoridad del gobierno central afgano [objetivo político]; b) mejorar la seguridad [objetivo de seguridad]; y, c) promover la reconstrucción [objetivo de desarrollo] (Elizondo, 2008). La relación entre el Gobierno afgano, los PRT y la UNAMA no se desarrolla en planos de igualdad, lo que genera críticas y fricciones. Desde un principio, se suponía que los PRT eran un modelo transitorio y no una estructura permanente en torno a la cual organizar la presencia militar internacional e impulsar el desarrollo en el país. A juzgar por la situación actual, sus limitaciones en los ámbitos de la seguridad y del desarrollo son aparentes, y por consiguiente, dicho modelo debe ser revisado con detenimiento.

Uno de los componentes fundamentales de los PRT es el Programa de Respuesta de Emergencia del Comandante (CERP, en inglés), que es el principal mecanismo de financiación para los proyectos de estabilización y desarrollo de los PRT. Bajo el control y la discreción de cada comandante estadounidense, la suma de los fondos del CERP en 2010 equivalió al 5% del PIB de Afganistán. Así, es CERP es una parte fundamental de la labor de las fuerzas armadas estadounidenses en Afganistán, y un claro ejemplo de cómo se está articulando la relación entre la seguridad y el desarrollo (Johnson *et al.*, 2011). En esta dinámica, el dinero es visto como un arma, y la ayuda al desarrollo está siendo utilizada para aislar y reducir a la insurgencia y “ganar las mentes y los corazones” de la población afgana.

El comandante Herndon *et al.* (2004: 28), afirman que para efecto de las llamadas “operaciones basadas en efectos”, los PRT son considerados como “activos no militares”; al igual que, por ejemplo, la UNAMA y las ONG. Durante la insurgencia de la década de los años ochenta contra los soviéticos los soldados del Ejército Rojo eran considerados por Moscú como “defensores y constructores”; en la actual insurgencia son considerados por el general Petraeus como “guerreros y constructores de naciones”. Los PRT han afectado gravemente el espacio humanitario y el trabajo de las ONG dedicadas al desarrollo. Al articular la relación entre el desarrollo y la seguridad, los PRT enmarcan el desarrollo como una meta de corto plazo ejecutada mediante los llamados “Proyectos de Impacto Rápido”. La formulación de dichos proyectos está orientada hacia: a) la protección de los propios contingentes militares; b) “ganar los corazones y las mentes” de la población local; y, c) servir como estrategia de estabilización y desarrollo. Los criterios de distribución de la ayuda (sean de desarrollo o humanitaria) obedecen al cumplimiento de objetivos militares (Donini, 2009; Elizondo, 2008; International Crisis Group, 2011; Johnson *et al.*, 2011; Roberts, 2009; Sahanuja, 2005).

Al ser los PRT la estructura de seguridad y desarrollo dominante en el país, las funciones de la UNAMA y de la ONG coluden, colisionan y/o se confunden con ellos. Hasta el verano de 2009, el personal de la ISAF (OTAN) aun conducía vehículos de color blanco, que tradicionalmente han simbolizado la identidad de los actores civiles y humanitarios en escenarios de conflictos; además, el uso de vehículos blancos por parte de militares constituye una violación del Derecho Internacional Humanitario que exige la clara distinción entre los combatientes y los no combatientes (IRIN, 2009).

Mientras que la aportación a corto plazo de los PRT es cuestionada, tal y como están configurados tampoco parece que podrán aportar mucho a largo plazo. Si el objetivo de las fuerzas internacionales es crear las condiciones mínimas para que el Gobierno afgano pueda sobrevivir después de la retirada de la mayoría las tropas extranjeras prevista para 2014, parece que los PRT están aportando poco al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones afganas. Desde hace años, aproximadamente el 70% de la ayuda sortea al Gobierno afgano. Ello se debe, en parte, a la alta corrupción y a la falta de capacidad técnica y de absorción de Kabul. Como señalan Lurås *et al.* (2009), la falta de capacidad del Gobierno afgano de encabezar los esfuerzos de la distribución de los recursos mina su legitimidad como Estado, lo cual conduce a una mayor fragmentación de la ayuda que complica las relaciones entre la capital y las provincias.

El contexto afgano se caracteriza por su compleja situación de inseguridad, crisis humanitaria, corrupción nacional e internacional y por su débil capacidad estatal, lo cual desde la perspectiva del desarrollo supone serias limitaciones a la gestión eficaz de la ayuda (Roberts, 2009). A las bajas capacidades de gestión del Gobierno y a la “securitización” de la ayuda, se suma la “fragmentación” de la ayuda de los PRT que responden a la discreción de cada beligerante-donante a cargo de cada PRT. La relación entre la seguridad y el desarrollo —concebida como lineal por los PRT— se encuentra fragmentada a lo largo de las divisiones de la responsabilidad geográfica de cada PRT. Consecuentemente, la distribución de la ayuda es desigual y su impacto y eficacia son bajas.

Desde la perspectiva del desarrollo, las condiciones de inestabilidad, más las estructuras existentes, dificultan el cumplimiento de los “Principios de la Declaración de París de 2005” —apropiación, alineación, armonización, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad. En Afganistán, la relación entre la seguridad y el desarrollo se caracteriza por una colisión entre el desarrollo cortoplacista instrumentalizado por el sector militar y los objetivos de desarrollo de largo plazo impulsados por las agencias de cooperación al desarrollo. En suma, el contexto afgano no es un entorno favorable para aplicación de la Declaración de París (Roberts, 2009), ya que es un escenario de conflicto (insurgencia – contrainsurgencia) en un Estado “débil” en el que simultáneamente se emprenden tareas de estabilización y de construcción en un contexto caracterizado por una aguda crisis humanitaria y, en el que además, se ha buscado abrir un espacio para una posible salida negociada del conflicto mediante una escalada del conflicto.

Al definir Afganistán como una situación de “pos-conflicto”, las necesidades humanitarias se reubicaron bajo la etiqueta de desarrollo, consecuentemente las actividades humanitarias quedaron funcionalmente vinculadas a la agenda político-militar impulsada por la OEF-A, la ISAF (OTAN) y la UNAMA. Para ésta última, la integración de los asuntos políticos con los de desarrollo y de ayuda humanitaria, ha supuesto la creación de una “parcialidad” legitimada y avalada por las Naciones Unidas en beneficio de la OEF-A y la ISAF (OTAN) y en perjuicio del humanitarismo neutral e imparcial (Donini, 2009; Elizondo, 2008). El deterioro aparente de la situación ha conducido al reconocimiento de la existente crisis humanitaria¹⁴¹. A finales

141. El anuncio de Médicos sin Fronteras (MSF) en junio de 2009, por ejemplo, de su retorno a Afganistán fue un hecho positivo. En junio de 2004, tras haber sufrido un ataque en el que murieron cinco cooperantes

de 2008, tras tensiones internas, Naciones Unidas acordó el retorno de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). A consecuencia de ello, la función humanitaria ha logrado cierta distancia de la agenda política de la UNAMA, pero no la suficiente. Superar la confusión y recuperar las capacidades de la coordinación humanitaria perdida sigue siendo una asignatura pendiente. Rescatar en lo posible la “imparcialidad” malograda a causa de la colusión de los objetivos políticos y militares que asignaron al humanitarismo la tarea de “ganar los corazones y las mentes” de la población en el marco de la estrategia de contrainsurgencia continua siendo una tarea pendiente (Donini, 2009).

La muerte de civiles a causa de las operaciones de la OEF-A y la ISAF (OTAN) coloca a la UNAMA en una situación complicada. La coloca, por una parte, en una posición de debilidad frente a la población civil que la ve como una extensión de la presencia extranjera y, por otra, en una posición de fricción, y posible colusión con la OEF-A y la ISAF (OTAN) al condenar y monitorear las muertes civiles¹⁴². Pese a que desde 2008 estos incidentes mortales han disminuido marcadamente, éstos no obstante han dañado la percepción que tiene la población afgana sobre las fuerzas internacionales, el Ejército Nacional de Afganistán y la UNAMA. A partir de la Resolución 1806 del Consejo de Seguridad (2008), el mandato de la UNAMA incorporó la responsabilidad de monitorear la situación de los civiles y de coordinar los esfuerzos para asegurar su protección. Dicha protección pasa por la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820 sobre género, paz y seguridad. A pesar de dicho mandato, pero sobre todo a causa de la escalada del conflicto, la tendencia de las muertes de civiles sigue incrementando. El despliegue de más tropas extranjeras ha significado una menor dependencia en el poder aéreo. Pero, la aumentada presencia militar sobre el terreno, como resultado, ha incrementado los combates entre las fuerzas internacionales y la insurgencia, incrementándose también las muertes de los civiles.

En torno a esta “estructura tripartita” político-militar de carácter multidimensional (OEF-A / ISAF(OTAN) / UNAMA) ha surgido (o bien, se ha acomodado) un andamiaje complementario o satelital, y/o secundario compuesto por actores internacionales multilaterales y civiles con variantes niveles de implicación o independencia respecto a los mandatos de dicha estructura. Entre ellos se encuentran las agencias de Naciones Unidas (e.g. ACNUR, PMA, PNUD, etc.) ONG puramente humanitarias, ONG con mandatos dobles (desarrollo-humanitario), ONG afganas, ONG de inspiración islámica, organizaciones multilaterales financieras como el Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo, contratistas privados y empresas de seguridad privada, entre otros actores. Este hecho revela, que el terreno afgano se caracteriza por una gran cantidad de actores y agendas, que en distintos niveles y ámbitos se complementan y coordinan, pero que con variantes grados también colisionan, coluden y/o se confunden.

y tras haber trabajado más de veinticuatro años allí, MSF decidió salir del país. En su anuncio de salida MSF condenó a los Talibán por no respetar a los actores humanitarios imparciales y neutrales y criticó fuertemente a las fuerzas internacionales, particularmente a los estadounidenses, por haber auspiciado la “politización” y la “militarización” de la ayuda, lo cual ha viciado el espacio humanitario.

142. En 2010 la violencia contra la población civil incrementó en un 15%, falleciendo 2.777 civiles, según los registros de la UNAMA. Por su parte, en 2009 se registró la muerte de 2.412 civiles, un incremento del 14% respecto a 2008. Del total de muertes civiles de 2010, la causa del 75% se atribuyó a la insurgencia; gran parte de las muertes (55%, es decir, 1.141 civiles) fue el resultado de tácticas indiscriminadas como el uso de explosivos improvisados y de ataques suicidas (véase UNAMA, 2011; IRIN, 2010).

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de la historia, las guerras que las distintas potencias internacionales han librado en Afganistán han tenido poco que ver con la seguridad y el desarrollo de la población afgana. Los vínculos entre la construcción de la paz, la seguridad y el desarrollo se han articulado en torno a intereses externos.

Las tres estructuras señaladas en el epígrafe anterior constituyen la arquitectura principal a través de la cual Estados Unidos y la comunidad internacional legitiman su presencia y se relacionan con el “(re)naciente” Estado afgano, con el conjunto de la sociedad afgana, con otros actores internacionales y nacionales, con la insurgencia y con los grupos armados. Dichas estructuras han sido determinantes al momento de establecer la relación entre la seguridad y el desarrollo y el modo en que los distintos actores internacionales la deben abordar. Actualmente, las decisiones y la influencia de dichas estructuras tienen más peso que las del Gobierno afgano; hecho que podría estar minando la consecución del objetivo declarado de construir un Estado legítimo capaz de operar con sus propias instituciones. La colusión, la colisión y la confusión que genera dicha estructura están impidiendo la cooperación, la coherencia y la coordinación entre todos los actores (afganos e internacionales) necesaria para el logro de dicho objetivo.

Desde la perspectiva del desarrollo, la eficacia y el impacto de la ayuda disminuyen en la medida en que esta colude y se alinea con objetivos puramente contrainsurgentes. El 60% de los fondos de la ayuda estadounidense para la “reconstrucción” ha sido desembolsado por el Departamento de Defensa (Johnson *et al.*, 2011: 7). La ayuda difícilmente puede tener un impacto duradero cuando el desarrollo es formulado desde el exterior y las necesidades locales son secundarias en importancia. En Afganistán existe una colisión entre el desarrollo cortoplacista al servicio de fines militares y el desarrollo menos visible de largo plazo. Bajo estas tensiones, el espacio para el humanitarismo neutral e imparcial se contrae y se llena de inseguridad.

El modelo PRT, que en un inicio era un ente transitorio, se ha convertido en un componente estructural de la seguridad y del desarrollo. Aparte de sus límites para garantizar la seguridad de la población afgana y la “securitización” de la ayuda que auspicia, los PRT están propiciando la fragmentación de la ayuda según la discreción de cada beligerante-donante dentro de su área geográfica de responsabilidad. Uno de los efectos de dicha fragmentación es la distribución desigual de la ayuda al desarrollo, concentrándose en las zonas de mayor conflictividad. Por otra parte, los PRT y la maquinaria de los beligerantes-donantes, no parecen entender las tensiones históricas existentes en Afganistán entre la “modernización” y la tradición. En Afganistán la “modernización” inyectada desde el exterior ha sido una fuente de inestabilidad.

Las aportaciones a la seguridad y al desarrollo sostenible del modelo PRT parecen ser insuficientes y, por ende, se debería explorar y considerar su urgente transformación. Tal como está configurado y a diez años de su creación, el modelo PRT, en su sentido amplio, parece representar un obstáculo para un vínculo más sostenible y afgano entre la seguridad y el desarrollo. Entre otros factores, la consolidación de la paz en Afganistán exigirá la apropiación de la seguridad y del desarrollo por parte de la sociedad afgana en su conjunto. Dicha “apropiación”

tiene el desafío de superar el “control” extranjero y ser una expresión de la soberanía afgana. Tal vínculo será sostenible en la medida en que se refiera a la seguridad humana y al desarrollo humano de la población afgana de acuerdo con sus necesidades y nociones.

Desde hace varios años, las doctrinas militares de varios Estados, entre ellos Estados Unidos, han ampliado la esfera de actuación de las fuerzas armadas para incluir la ayuda humanitaria, el desarrollo y la estabilidad política. Afganistán es un caso ejemplar de esta articulación, en la que el desarrollo se entrelaza con los imperativos de la seguridad. En este contexto, el desarrollo se formula para mitigar las fuentes locales de la inestabilidad, lo cual no siempre coincide con las necesidades reales de la población ni redundará en el fortalecimiento de sus capacidades.

El hecho de que 2011 cierre con alrededor de 140.000 soldados internacionales indica el estado crítico de la situación. Todo indica que el incremento de soldados ordenado por Obama en 2009 no fue acompañado de un cambio profundo en la forma de articular la relación entre la seguridad y el desarrollo. Pese a la primera retirada de tropas internacionales del verano de 2011, parece que 2012 será un año de más violencia. El tiempo será fundamental para Estados Unidos y la OTAN; ante ello es inevitable recordar las palabras amenazantes un comandante *talib*: “vosotros tenéis los relojes, nosotros el tiempo”. Históricamente el tiempo ha sido un arma de las insurgencias. Un estudio reciente sobre las principales insurgencias desde 1945 (noventa en total) señala que las operaciones de contrainsurgencia consideradas como exitosas tardaron una media de catorce años para vencer a los insurgentes, mientras que las que fracasaron duraron aproximadamente once años¹⁴³ (Jones, 2008).

A diez años del inicio de la intervención, la seguridad y el desarrollo de Afganistán continúan en un estado delicado; algunos de los logros alcanzados podrían ser revertidos. En estos años Afganistán ha pasado de ser un Estado retóricamente declarado en “(re)construcción” a un escenario de “(contra)insurgencia”. La actual relación entre la seguridad y el desarrollo parece rendir pocos beneficios y ser poco sostenible. Esta situación parece ser producto de una estrategia de contrainsurgencia y de contraterrorismo que combina instrumentos militares con instrumentos políticos y de desarrollo con el fin del impulsar un proyecto de construcción estatal exógeno —bajo en compromiso político y relativamente alto en lo económico— en un entorno carente de un acuerdo de paz. El contexto, la evolución de los eventos que lo han formado y los distintos actores y fuerzas sociales del entorno, complican seriamente la articulación de un vínculo sostenible entre la seguridad y el desarrollo que reditué en beneficio de la población afgana, de los países de la región y, ultimadamente, del mundo. Está claro que dicha relación, las formas de abordarla, los instrumentos y las estructuras para articularla reclaman una revisión profunda, y replantearse en términos de las realidades y necesidades de Afganistán.

143. Además, según el estudio el 43% de las insurgencias que contaron con una zona de refugio resultaron vencedoras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbas, H. (2009), "Defining the Punjabi Taliban Network" en *CTC Sentinel*. Department of Social Sciences at the United States Military Academy West Point. Vol. 2, n° 4, abril. pp. 1-4.
- Aguirre, M. (2009), *Barack Obama and Afghanistan: a closer look*. Open Democracy. 8 de abril. Disponible en: (<http://www.opendemocracy.net/article/barack-obama-and-afghanistan-a-closer-look>). [Fecha de consulta: 9 de abril de 2009].
- Alandete, D. (2011), "EE. UU. acusa directamente a Pakistán de colaborar con los talibanes" en *El País*, 22 de septiembre.
- Associated Press (2011), "Clinton, in Afghanistan, demands Pakistan step up counterterrorism effort" en *Associated Press*. 20 de octubre.
- Baquero, A. y J. Corachán (2008), "Los 14 detenidos en BCN planeaban atentados en España y en Francia" en *El Periódico de Catalunya*. Enero.
- Barno, D. W. (2007), "Fighting 'The Other War', Counterinsurgency Strategy in Afghanistan, 2003-2005" en *Military Review*. septiembre-octubre.
- BBC News (2011), "Hillary Clinton: US held meeting with Haqqani network" en *BBC News*. 21 de octubre.
- Bhatia, M., K. Lanigan y P. Wilkinson (2004), *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit. Kabul.
- Bilmes, L. y J Stiglitz (2011), "America's costly war machine" en *The Los Angeles Times*. 18 de septiembre.
- Casa Blanca (2009), *White Paper of the Inter-agency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, Gobierno de Estados Unidos de América. 27 de marzo. Disponible en: (http://www.whitehouse.gov/assets/documents/AfghanistanPakistan_White_Paper.pdf). [Fecha de consulta: 24 de abril de 2009].
- Cook, L. (2009), "Afghan 'civilian surge' sparks concern debate" en *AFP*. 25 de mayo.
- Del Viso, N. (2010), "Negociación y Reconciliación en Afganistán" en *Política Exterior*. N° 137. Madrid.
- Deutsch, K. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton University Press., Princeton.
- Dobbins, J. (2009), *Counterinsurgency in Afghanistan*. Testimony presented before the Senate Armed Services Committee. Rand Corporation. Santa Monica. Febrero.
- Donini, A. (2006), *Humanitarian Agenda 2015. Afghanistan Country Study*. Feinstein International Center. Medford.
- Dreazen, Y. (2009), "Al Qaeda's Global Base is Pakistan, Says Petraeus" en *The Wall Street Journal*. 9 de mayo.
- Elizondo, L. (2009), "A escalada no Afganistán co Paquistán no horizonte" en *Tempo Exterior*. Instituto Galego de Análisis e Documentación Internacional. No. 18. enero-junio.
- Elizondo, L. (2008), *Espacio para respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Policy Paper No. 2. Madrid.
- Gannon, K. (2004), "Afghanistan Unbound" en *Foreign Affairs*. Vol. 83 No. 3. mayo-junio.

- Garamone, J. (2009), "Petraeus explains differences in Afghanistan, Pakistan strategies" en *American Forces Press Services*. Disponible en: (<http://www.centcom.mil/en/news/petraeus-explains-differences-in-afghanistan-pakistan-strategies.html>). [Fecha de consulta: 22 de abril de 2009].
- Green, M. (2011), "US abandons pretence over Pakistan's proxies" en *Financial Times*. 23 de septiembre.
- Hughs, M. (2011) "Kayani says Pakistan doesn't need U.S. aid, warns against unilateral action" en *Examiner.com*. 18 de octubre.
- Instituto Galego de Análisis e Documentación Internacional (IGADI) (2009), *Obama impulsa unha nova estratexia*. IGADI Paper No. 2. 7 de abril. Disponible en: (<http://www.igadi.org/>). [Fecha de consulta: 15 de abril de 2009].
- International Crisis Group (2011), *Aid and Conflict in Afghanistan*. Asia Report N° 210.
- International Crisis Group (2010), *Pakistan: The Worsening IDP Crisis*. Asia Briefing N°111.
- IRIN (2009), *Afghanistan: Aid agencies win NATO concession on vehicle markings*. Naciones Unidas. 1 de junio.
- IRIN (2010), *Afghanistan: Over 2,400 civilian deaths in 2009 – UNAMA*. 13 de enero.
- Johnson, G., V. Ramachandran y J. Walz (2011), *The Commanders Emergency Response Program in Afghanistan: Refining U.S. Military Capabilities in Stability and In-Conflict Development Activities*. Center for Global Development. Washington, DC.
- Jones, S. (2008), *Counterinsurgency in Afghanistan*. Rand Corporation. Santa Mónica.
- Jordan, J. (2008), "Anatomy of Spain's 28 Disrupted Jihadist Networks" en *CTC Sentinel*. Department of Social Sciences at the United States Military Academy West Point. Vol. 1.No. 11. Octubre. pp. 10-11.
- Katzman, K. (2011), *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*. Congressional Research Service.
- Kuhn, P. (2009), "Will Afghanistan be NATO's downfall?" en *The Guardian*. 3 de abril.
- Lurås, H., N. N. Schia, S. Torjesen y S. Ulriksen (2008), *From Coherent Policy to Coordinated Practice: Are we delivering coherently in Afghanistan?* Norwegian Institute of International Affairs Background Paper. Oslo. Noviembre.
- Loyn, D. (2008), *Bolt and Butcher: Two hundred years of foreign failure in Afghanistan*. Hutchinson.
- Matthews, R. (2009), "El escollo de Afganistán" en *La Vanguardia*. 26 de abril.
- Mezzera, M. (2009), *Pakistan show of strength..., or a further slide into fragility?* Clingendael Conflict Research Unit Policy Brief No. 9. Junio.
- Michailof, S. (2008), *The Seven Capital Sins of the Donor Community in Afghanistan*. The German Marshall Fund of the United States. Policy Brief.
- Gjeltén, T. (2011), "U.S. now relies on alternate afghan supply routes" en *National Public Radio*. 16 de septiembre.

- Oxfam International, Action Aid, AfghanistanAid, CARE, Christian Aid, Concern Worldwide, Norwegian Refugee Council y Trocaire (2010), *Quick impact, quick collapse. The dangers of Militarized Aid in Afghanistan*. 27 de enero. Disponible en: (<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/quick-impact-quick-collapse-jan-2010.pdf>).
- Patrick, S. y K. Brown (2007), *The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD's Expansive Role*. Center for Global Development. Working Paper No. 131. Noviembre.
- Pozo, A. (2008), *Alianza de Barbaries. Afganistán 2001-2008, 10 razones para cuestionar (y repensar) la implicación extranjera*. Centre d'Etudis per la Pau J. M. Delàs – Justicia I Pau. Informe No. 4. Barcelona.
- Rashid, A. (2008), *Descent into Chaos. The United States and the failure of Nation Building in Afghanistan, Pakistan and Central Asia*. Viking. Nueva York.
- Riedel, B. (2011), "A New Pakistan Policy: Containment" en *The New York Times*. 15 de octubre.
- Roberts, R. (2009), *Reflections on the Paris Declaration and Aid Effectiveness in Afghanistan*. AREU Discussion Paper. Kabul.
- Robichaud, C. (2006), "Remember Afghanistan? A glass full, on the Titanic" en *World Policy Journal*. Vol. XXIII. No. 1. Primavera. Nueva York. pp. 17-24.
- Rubin, B. (2006), *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*. Council on Foreign Relations. Nueva York.
- Rubin, B., y A. Rashid (2008), "From Great Game to Grand Bargain. Ending chaos in Afghanistan and Pakistan" en *Foreign Affairs*. Vol. 87. N° 6. noviembre-diciembre.
- Sanahuja, J. A. (2008), "Europa y Estados Unidos después de Bush: la difícil reconstrucción del vínculo transatlántico" en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 8. N° 4. México, D.F. pp. 99-108.
- Sanahuja, J. A. (2005), "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: Los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda" en *Documentación Social*. N° 135. Madrid. pp. 25-41.
- Schroen, G. (2005), *First In. An Insider's Account of How the CIA Spearheaded the War on Terror in Afghanistan*. Ballentine Books. Nueva York.
- Shahzad, S. S. (2009), "US strikes at Taliban's nerve center" en *Asia Times Online*. 3 de abril.
- Siddique, A. (2009), "'AfPak' Policy faces hurdles even as it's launched" en *Radio Free Europe / Radio Liberty*. 4 de mayo.
- Suhrke, A. (2007), *Democratisation of a Dependent State: The Case of Afghanistan*. Working Paper N° 51. FRIDE. Madrid.
- Suhrke, A. (2010), *Upside-down state-building: The contradictions of the international project in Afghanistan*. Draft version chapter prepared for an anthology on the rule of law in Afghanistan, edited by Whit Mason and Martin Krygier (School of Law, University of New South Wales) Cambridge University Press.
- The Economist (2011), *The flight of the drones*, 11 de octubre.
- The Economist (2009), *Self-defense*, 8 de abril.

- The New America Foundation (2011), *The Year of the Drone. An Analysis of U.S. Drone Strikes in Pakistan, 2004-2011*. Disponible en: (<http://counterterrorism.newamerica.net/drones>). [Fecha de consulta: noviembre de 2011].
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) (2011), *Afghanistan. Annual Report 2010 Protection of Civilians in Armed Conflict*. United Nations Assistance Mission in Afghanistan y Afghanistan Independent Human Rights Commission. Kabul.
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) (2009), *Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2008*. UNAMA Human Rights Unit. Kabul. Enero.
- Voice of America News (VOA News) (2011), "UN: Violence in Afghanistan Jumps about 40 Percent" en *Voice of America News*. Septiembre.
- Waldman, M. (2009), *Caught in the Conflict. Civilians and the international security strategy in Afghanistan*. Briefing paper by eleven NGOs operating in Afghanistan for the NATO Heads of State and Government Summit. Kabul. April 3-4.
- Wilder, A. (2009), *Hearing on U.S. aid to Pakistan: Planning and Accountability*. Testimony of Andrew Wilder, Research Director of Feinstein International Center, Tufts University. House Committee on Oversight and Government Reform and Subcommittee on National Security and Foreign Affairs. 9 de diciembre.
- Woodward, D. (2010), *Obamas' Wars*. Simon and Schuster. Nueva York.

9. La “construcción del Estado”, la “construcción de la Nación” y la comunidad política en Timor Oriental¹⁴⁴

M. ANNE BROWN

Desde inicios de la década de los noventa, ha habido un interés renovado en explorar la “construcción de naciones” (*nation-building*) como camino hacia la paz en aquellas sociedades que buscan salir de conflictos prolongados y que aun lidian con las divisiones que generan violencia. En efecto, el enfoque centrado en la “construcción de naciones” plantea preguntas fundamentales. ¿Hasta dónde se entienden bien los factores que hacen que una nación o que un Estado funcione como una comunidad política? ¿Acaso ello implica alguna distinción entre el “Estado” y la “nación”? A lo largo de la historia ha habido debates y tradiciones de pensamiento que han abierto espacios para la reflexión sobre la naturaleza de las comunidades políticas. En la actualidad, el contractualismo liberal, el institucionalismo liberal y variaciones de la teoría democrática (incluyendo sus variantes más críticas y radicales) constituyen algunas de las corrientes de pensamiento predominantes sobre la “comunidad política” (sin poder brindar una respuesta exhaustiva). Incluso, si uno se limita a estas tradiciones de pensamiento, ¿De qué manera o forma se podrían movilizar los factores que dichas corrientes identifican como fundamentales para constituir una comunidad política? ¿Hasta qué grado es posible transferir de un país a otro los elementos que hacen que una comunidad política sea funcional, o bien, aquellos procesos de formación “nacional” con su particular complejo de culturas, interpretaciones de la historia y experiencias? ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones que se establecen cuando agencias o gobiernos extranjeros recurren a elementos de “construcción nacional” en otros Estados? ¿Qué agenda, o qué combinación de agendas están estableciendo las prioridades de la “construcción nacional” con el objetivo de encarar el legado de un conflicto violento en un país como Timor Oriental?

Estas preguntas cobran mayor peso cuando se trata de “otras naciones”, es decir, una nación “vecina” y vulnerable que busca salir de un conflicto prolongado, y cuya seguridad y desarrollo depende de manera importante de otros Estados y entidades, y por tanto tiene pocas alternativas más que aceptar los “costes” fijados por el campo de las relaciones altamente competitivas de la se-

144. Este capítulo es una versión ampliada de un artículo publicado en *Conflict, Security and Development*. Tanto el artículo como el capítulo parten de una ponencia presentada en la conferencia *Timor Lest: Security, Development and the Nation-Building Agenda*, organizada por Flinders University el 19 y 20 de septiembre de 2008. Traducción de Luis Elizondo Belden.

guridad internacional y del desarrollo (Sanahuja, 2005; Duffield, 2007). Los interrogantes respecto a cómo se percibe una comunidad política, sobre qué se entiende por “construcción nacional” y por “construcción estatal” (*state-building*) y qué elementos constituyen la combinación de agendas que buscan impulsar dichos proyectos de “construcción”, se aplican directamente a la experiencia de Timor Oriental desde el año 2000. Igualmente, dichas cuestiones tienen relevancia para lo que se podría llamar “la agenda internacional dominante de la construcción de la paz”, es decir, los principales marcos de políticas conforme a los cuales determinadas y destacadas entidades internacionales, multilaterales y nacionales han puesto en práctica las operaciones de construcción de la paz.

Este capítulo se centra en la amplia trayectoria de la “construcción estatal” posbélica en Timor Oriental, y se contextualiza en torno a cuestiones relativas a la naturaleza de la comunidad política. Posteriormente, examina el papel de la cultura y de las prácticas de gobierno local en el surgimiento de procesos de participación política y de la reconstrucción de la confianza y de las relaciones políticas.

En 1999, el Ejército indonesio, apoyado por distintas milicias timorenses, salió de Timor Oriental, dejando tras de sí una estela impresionante de destrucción. Después de dos años de estar bajo la administración directa de Naciones Unidas, en 2002 Timor Oriental formalmente se convirtió en un Estado independiente. Los miembros de la comunidad internacional que trabajaron en el país consideraron los procesos de mantenimiento de la paz y de “construcción de la paz” del nuevo Estado como un éxito, y consecuentemente, los “cascos azules” de Naciones Unidas se retiraron en 2005. Sin embargo, para mediados de 2006 una disputa dentro del muy sensible sector de seguridad timorense se salió fuera de control, hundiéndose a la capital en una crisis severa y provocó una ola de inestabilidad por todo el país. La capital se convirtió en el centro de un conflicto inter-comunal, generando nuevos flujos de desplazados internos y una nueva generación de personas dispersas a causa de la inestabilidad. La elite gobernante estaba inmersa en una intensa lucha política. Las fuerzas internacionales regresaron. Bajo distintas formas, la crisis continuó, con una de sus manifestaciones más dramáticas ilustradas en el atentado casi mortal contra el presidente, y en el ataque contra el primer ministro perpetrado por un grupo rebelde de las fuerzas armadas el 11 de febrero de 2008.

Timor Oriental está haciendo un importante esfuerzo para superar los siglos que estuvo bajo control colonial y los veinticinco años de una brutal ocupación militar (1975-1999) que le siguieron, para transitar hacia la democracia y la paz. Casi una cuarta parte de la población perdió la vida —ya sea de manera directa o indirecta— a causa de la ocupación militar indonesia, que dejó tras de sí un legado de trauma, fracturas sociales complejas y cuestiones difíciles respecto a la justicia y a la reconciliación. La mayoría de los timorenses deseaban el fin del Gobierno indonesio, y deseaban la independencia sin reservas. En esencia, la guerra en Timor Oriental no era una guerra civil. Sin embargo, tal dimensión de aparente unidad no ha eliminado las dificultades profundas, propias de una transición de una ocupación violenta a una comunidad política participativa. La pobreza generalizada —que en algunas zonas está en proceso de agudizarse aun más—, aunada al notable fracaso de la independencia para mejorar el bienestar material, ha contribuido al profundo sentido de frustración¹⁴⁵. Las rivalidades his-

145. La esperanza de vida en Timor Oriental es de 55,5 años, la mortalidad infantil es de 90 por cada 1.000 na-

tóricas entre la elite, dentro de un contexto más amplio de incertidumbre y de división propio de una situación de pos-conflicto, han significado la polarización profunda de la vida política, a la vez que se debilitan las capacidades para resolver los problemas (International Crisis Group, 2006). Un complejo sentido de injusticia (incluyendo la injusticia distributiva) y el fracaso de generar suficiente empleo para los jóvenes (particularmente para la juventud urbana), que conduce a una sensación de exclusión, también ha contribuido a la vulnerabilidad social y política (Scambary, Da Gama y Barreto, 2006). Además de ello, pero también alimentando estos factores, está la brecha entre el gobierno —altamente centralizado en Dili, y con poca capacidad de estrechar lazos con las regiones— y una población mayoritariamente rural.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ MEDIANTE LA “CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO”

En general, la comunidad internacional ha buscado la seguridad, el desarrollo y la paz en Timor Oriental mediante un programa de “construcción estatal” que entiende al Estado como el único medio para el logro de dichos bienes públicos fundamentales. Esta visión es parte de una marcada tendencia internacional de acuerdo a la cual, desde el fin de la Guerra Fría aquellos responsables de realizar y de ejecutar las operaciones internacionales de consolidación de la paz, han vinculado explícitamente la seguridad, el desarrollo y la paz a la “construcción del Estado” y a la gobernanza. Desde 2001 ha habido mayor interés por la seguridad y preocupación en el “fracaso” estatal, lo que a su vez ha orientado los esfuerzos de la “construcción estatal” como medio para prevenir las condiciones que alientan la actividad terrorista, convirtiéndose así, en uno de los objetivos de las operaciones internacionales de “construcción de la paz” y de la “construcción del Estado” (Tschirgi, 2004). Los Estados “débiles” y/o en “vías del fracaso” son vistos como caldo de cultivo para el crimen y el terrorismo transnacional, para la proliferación de armas, y para otras amenazas a la seguridad “no tradicionales”, y por tanto inmersos en un círculo vicioso que incluye el conflicto violento. Dado que esta dinámica no puede ser limitada dentro de las fronteras, los Estados “fallidos” son vistos como un riesgo para sus vecinos y como un factor importante en la formación de los conflictos transnacionales. Las preocupaciones de seguridad que influyen gran parte de los esfuerzos internacionales por “construir” un Estado, son principalmente aquellas preocupaciones propias de las potencias internacionales y regionales, y por consiguiente, dichos esfuerzos podrían tener sólo una relación indirecta con la naturaleza de los desafíos de seguridad que los propios Estados “vulnerables” están tratando de resolver.

El tipo de Estado que las operaciones de consolidación de la paz buscan se encuentra explícitamente en el modelo liberal democrático (Ho-won Jeong, 2005; Paris, 2004; Richmond, 2005). En palabras del entonces secretario general de Naciones Unidas “existen

cidos vivos, 50% de la población es analfabeta, y 41% vive por debajo de la línea de la pobreza marcada por un ingreso diario de igual o menor a \$0,55 dólares estadounidenses (PNUD, 2006). Las condiciones climáticas, la fertilidad de la tierra y la presión demográfica, han generado una gran presión sobre la agricultura y la pesca de subsistencia.

muchas razones buenas para promover la democracia". "La más importante ante los ojos de Naciones Unidas, es que, sostenida en el tiempo, la democracia es un medio altamente efectivo para prevenir el conflicto, tanto dentro, como entre los Estados" (Annan, 2000: 42). En Timor Oriental, el énfasis puesto en la democracia refleja no sólo las prioridades de la consolidación de la paz y de la agenda de desarrollo de la comunidad internacional en el llamado "siglo democrático", sino que también parece estar en sintonía con los deseos de los timorenses¹⁴⁶. Sin embargo, el énfasis en la democracia y en la democratización plantea dos interrogantes que potencialmente podrían contradecir la afirmación de arriba. El primer interrogante cuestiona la naturaleza de la democracia en el contexto timorense, sobre las formas y sobre los procesos que apoyarían la política participativa. Se podría esperar que la respuesta a dicho interrogante parta de la historia de la política democrática y de las estructuras estatales presentes en muchas sociedades, pero también de las experiencias, de los valores, de la cultura y de las circunstancias de los propios timorenses. El énfasis en el pueblo timorense, entendido, no como una entidad abstracta, sino específicamente como seres humanos, resulta ser un enfoque fundamental para la democracia en Timor Oriental. Independientemente de las respuestas planteadas sobre la naturaleza de la democracia, la calidad de la relación entre el gobierno (o la gobernanza) y el pueblo, así como la dignidad de los seres humanos constituyen una parte fundamental de las respuestas. El principio de soberanía popular incluye varias formas de responsabilidad del gobierno hacia el pueblo (que no se limita a la celebración de elecciones); implica que el bienestar de la población (como seres humanos) se ubique en el corazón del Estado y sea la *raison d'être* del gobierno. Dicho principio establece que la ciudadanía asume una importante responsabilidad en la orientación de la vida política del Estado, y también, incluye el desafiante y fundamental derecho de la ciudadanía de tomar parte en las decisiones y en las direcciones que forman la acción colectiva (Keane, 1999). Independientemente de las dimensiones de la democracia que se podrían enfatizar, la relación entre el gobierno y la población formada por las costumbres de implicación, de responsabilidad, de respuesta y de participación es fundamental (Richmond y Franks, 2008).

El segundo interrogante que surge del énfasis internacional en la democratización cuestiona cómo las agencias externas podrían "construir", o apoyar la "construcción", de un Estado democrático liberal, donde los principales componentes de dicho tipo de Estado se consideran como dados. Este segundo interrogante se enfoca en las instituciones, es decir, en la amplia estructura ya conocida, que, en contraste con el primer interrogante, no especifica los vínculos entre tales instituciones y las sociedades a las que han de servir y ante las cuales han de tener sentido. Las agencias externas que dirigen estos procesos se han centrado en el segundo interrogante, o han considerado a ambos interrogantes como lo mismo. Tanto en el sentido práctico, como en el político, el objetivo de apoyar a la democracia en Timor Oriental se ha traducido en el esfuerzo por establecer instituciones, que son vistas como clave para la gestión de los Estados liberales y los procesos electorales.

146. Los timorenses votaron con entusiasmo desde (y a partir) de la votación por la autonomía en 1999, asumiendo importantes riesgos a su seguridad personal.

Al igual que las estructuras políticas centradas en torno los partidos políticos y a los procesos electorales, las instituciones consideradas como fundamentales incluyen la administración de la estructura de seguridad, un sistema legal, un sistema financiero, y, departamentos de salud y de educación. En Timor Oriental se ha prestado mucha menos atención al apoyo al parlamento y a sus funciones que a las funciones del aparato burocrático del gobierno (Soux, Gairdner y Marstein, 2007). Lo anterior podría, en parte, reflejar la creencia de que el funcionamiento del parlamento es demasiado “político” para la implicación segura de las agencias externas, mientras que por el contrario, se considera que el aparato burocrático desarrolla funciones más “técnicas”.

Este modelo, que entiende que la consolidación de la paz pasa por la “construcción del Estado”, y que dicha “construcción” consiste en la “transferencia de instituciones” clave, ha, en gran parte, orientado la respuesta internacional hacia Timor Oriental desde el año 2000. El modelo, sin embargo, ha sido criticado desde numerosas perspectivas¹⁴⁷. Un problema fundamental que surge al intentar construir una democracia primordialmente a través de la “transferencia de instituciones” es la falta de una comprensión profunda de la naturaleza del funcionamiento de la comunidad política, y desde luego, de la comunidad política democrática y participativa. Este enfoque, por ejemplo, no comprende lo que hace que Francia o Australia “funcionen” más o menos bien como comunidades políticas, al pensar que en esencia se trata de un conjunto de estructuras que pueden ser entregadas, cual si fuesen un producto; inclusive, antes de plantearse el cómo se podrían implicar de manera útil con el “tejido” de las relaciones de las sociedades que buscan sobreponerse al legado de un conflicto violento reciente. Sería extraordinariamente “reduccionista”, y sin duda excesivamente “mecanicista”, considerar que la comunidad política de un Estado o de una nación podría ser entendida simplemente por las instituciones clave de gobierno, por más importantes que estas pudieran ser (Carothers, 2006: 21).

Tomando el Estado de derecho, a modo de ejemplo, es evidente que un sistema de derecho y de justicia funcional no se reduce simplemente a la fuerza policial, a los juzgados y al cuerpo de leyes; sino que dichas dimensiones formales del Estado interactúan y dependen profundamente de la vida política, económica y cultural de la ciudadanía. Como señala Marc Galanter, “así como la salud no se encuentra en los hospitales, ni el conocimiento en las escuelas, la justicia tampoco se encuentra principalmente en las instituciones oficiales que la proveen” (citado en Krygier y Mason, 2008: 11). La población no es una simple masa que se forma y canaliza a través de las instituciones de gobierno, la “sociedad” no existe en una esfera categóricamente distinta a la del “Estado”, a pesar de la especificidad de las instituciones de gobierno. Más bien, entra en juego un proceso de formación mutua, en el cual las instituciones políticas, legales y económicas funcionan en gran parte debido a que forman parte de las redes de las prácticas sociales y normativas, que dichas instituciones ayudan a regular. “Intentar sólo tomar las reglas formales o la arquitectura de las instituciones legales [u otras instituciones] de este denso ‘matorral’ de instituciones, culturas, tradiciones, costumbres y prácticas, sería como simplemente arrancar las hojas” (Krygier y Mason, 2008: 5).

147. Las críticas incluyen aquellas planteadas por Roland Paris, *At War's End*; Jochen Hippler, *Nation-building*; Oliver Richmond, *The Transformation of Peace*; Oliver Richmond y Jason Franks, *Liberal Peacebuilding in East Timor*; Thomas Carothers, *The Problem of Knowledge*; Martin Krygier y Whit Mason, *Interpersonal violence, the rule of law and its enforcement*.

Al reflexionar sobre lo que constituye el Estado de derecho, Martin Krygier y Whit Mason (2008: 6) a primera instancia argumentan que dicho concepto, “en vez de ser un conjunto de instituciones, se entiende mejor como ‘el estado de asuntos’ integrado por elementos complejos, de distintos niveles y de distintos ámbitos de procedencia”. “El Estado de derecho se manifiesta en la medida en que las instituciones legales, los conceptos y las opciones y los recursos, enmarcan, mejoran y apoyan las decisiones de la ciudadanía” (Krygier y Mason, 2008: 10). Krygier y Mason (2008: 10) sugieren que el “estado de los asuntos” no depende principalmente en las personas virtuosas, ni en las instituciones virtuosas, “sino de las relaciones virtuosas entre las personas”. En este sentido, dichas relaciones virtuosas deberían no sólo incluir una pauta de valores, prácticas y marcos conceptuales que orientan las interacciones entre las personas y que permiten la confianza y el civismo, pero que también gobiernan las “estructuras sociopolíticas comunes de comunicación y de acción organizada” (Krygier y Mason, 2008: 10). Los procesos democráticos en particular, dependen en una multiplicidad de relaciones de comunicación, de implicación y de responsabilidad.

Una densa red de intercambios y de relaciones que vincule al gobierno con otras redes sociales, políticas y económicas sería fundamental para la mayoría de las formas de gobierno que aspiran a un amplio grado de legitimidad. Si el objetivo gira en torno al apoyo a la gobernanza democrática, para la cual la participación y la comunicación son elementos fundamentales, entonces, un enfoque centrado en la burocracia gubernamental, sin prestar la misma atención a cómo dicha burocracia se relaciona con las comunidades, se vuelve menos adecuado. Por más importantes que sean los procesos electorales, estos no pueden llevar todo el peso de la representación y de la relación entre la ciudadanía y el gobierno. En el contexto de Timor Oriental, así como en el de muchos otros Estados que buscan salir de la ocupación o de la guerra, las elecciones pueden ser lastradas por el complejo legado del conflicto violento.

La argumentación de arriba, sin embargo, no busca rechazar la transferencia de instituciones *per se* (cuando dicha transferencia está respaldada por un análisis de las condiciones locales). La salud quizás no exista en los hospitales, o el conocimiento en las escuelas, y, menos aun, en los departamentos de salud y de educación del gobierno central. No obstante, los hospitales, las escuelas y los departamentos administrativos constituyen importantes piezas de los sistemas que buscan producir y mantener la salud y el conocimiento. La transferencia de instituciones es simplemente un apartado de una serie de compromisos cívicos más complejos, profundos y amplios que involucran distintas culturas y comunidades. Dicho proceso de transferencia no debería guiar la operación, aunque sí podría jugar un papel sumamente importante. Pese a que sin duda existen formas institucionales con las cuales se podría trabajar y de las cuales se podría aprender —ninguna comunidad política existe en un vacío—, dichas formas no son productos que pueden ser “entregados” como si fuesen piezas de tecnología a las que luego se esperaría que funcionen. La experiencia de Australia en la región de las islas del pacífico ha sido muy instructiva (Brown, 2007).

Existe una cantidad de consecuencias que se derivan de la simple reducción de un Estado a determinadas instituciones clave y de reducir la formación estatal a una simple operación de “transferencia de instituciones”. Algunas de dichas consecuencias son evidentes en el caso de Timor Oriental. En vez de estar en el centro de la política, la formación estatal suele

ser tratada como una actividad esencialmente “técnica”, o bien, como un ejercicio centrado en resolver problemas. Sin embargo, la formación estatal implica una serie de procesos lentos, complejos y difíciles a través de los cuales los distintos sectores de la población —con las múltiples formaciones sociales, económicas y culturales a las que forman parte—, llega a verse como partes que comparten la comunidad política del Estado. Es mediante tales procesos que las estructuras y las prácticas que permiten esa implicación en la comunidad política se forman y se sostienen. Los países con una historia de conflicto violento también tienen que lidiar con divisiones múltiples y profundas. Abordar las tareas de formación estatal tras un conflicto, como si fuera un ejercicio técnico de gobierno socava la política participativa y democrática.

La transferencia de instituciones de gobierno liberal a sociedades que se encuentran organizadas bajo una cultura normativa de gobierno considerablemente diferente, sin prestar atención al engranaje de dicha cultura normativa, es poco útil para el surgimiento de gobiernos con sólidos vínculos con la ciudadanía. Lo anterior debilita no sólo la base para la gobernanza democrática y para la consolidación de la ciudadanía, sino también la legitimidad del gobierno y su eficacia. La vida política del pueblo queda apartada del “Estado”, creándose una brecha entre las nuevas instituciones de “formato” técnico y las formas y el lenguaje de la comunidad política que tienen sentido para la población. Lo anterior implica que las interacciones entre las nuevas formas del “Estado” y las dinámicas políticas reales en el país corren un alto riesgo de ser disfuncionales, ya que dichas formas no han sido integradas o articuladas lo suficiente, y podrían estar, en esencia, avanzando objetivos contradictorios. Lo más común es que el debate o la lucha política —sea en el ámbito local o en el nacional—, se conduzca a través de los canales dotados con relaciones oportunistas con las instituciones de gobierno. En Timor Oriental, esta cuestión ha surtido efectos serios de gran alcance. En el ámbito de la “política de elite”, ello ha contribuido a la mistificación de la lucha de poder entre las principales figuras políticas. La falta de conexión entre el gobierno y la mayoría de la población ha contribuido a la creciente sensación de alienación y marginalización¹⁴⁸. Estos factores se combinan para crear condiciones para la inestabilidad. En Timor Oriental, que busca hacer frente a su historia de ocupación violenta, dichos factores se presentan con particular preocupación.

Esta dinámica no es exclusiva de Timor Oriental, o de los Estados en situaciones de “pos-conflicto”. Es común que la estructuras de gobierno de los Estados poscoloniales haya sido instalada en sociedades con una larga historia de estructuras de gobierno local (Migdal, 1988). Las marcadas diferencias entre las instituciones del Estado y la cultura, los valores y la vida de las comunidades locales han creado órdenes políticos híbridos (Boege, *et al.*, 2008). Los sistemas introducidos o formales, sean políticos, judiciales, policiales y administrativos no encajan con los mecanismos consuetudinarios de gobierno local y con las normas culturales. Podrían, inclusive, interactuar de manera destructiva convirtiéndose en el contexto, en la fuente, o en un factor que origine serios problemas de gobernabilidad y que causen la erosión de la responsabilidad. La tensión que genera la vida económica y la tenencia de la tierra entre los ámbitos

148. Existe una amplia variedad de críticas respecto de la desconexión prematura (que aun continua) de Naciones Unidas con los sistemas de gobierno timorenses, sea que estos se hayan establecido mediante la resistencia o mediante prácticas de gobierno consuetudinarias. Véase Astri Suhrke (2001); Jared Chopra (2002); y, Oliver Richmond y Jason Franks (2008).

autóctonos e internacionales, también puede ser un factor subyacente que alienta la inseguridad, la corrupción y el conflicto (Nixon, 2006). En muchos casos, tal como sucede entre los vecinos isleños de Timor Oriental, ha habido relativamente pocos esfuerzos sistemáticos para explorar y/o aprovechar la interacción entre las prácticas consuetudinarias locales de gobierno y las instituciones de gobierno liberal.

LA “CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO” EN TIMOR ORIENTAL

El rastro de destrucción que supuso la retirada de las fuerzas armadas indonesias y sus milicias asociadas en 1999 dejó a los timorenses y a las agencias internacionales frente a una situación de devastación total. Debido a ello —o al menos en parte— las agencias internacionales y las elites políticas timorenses vieron al país como si fuese un especie de *tabula rasa*; es decir, un Estado que tenía que ser construido “desde cero”, y que para todos efectos carecía de una comunidad política. Juntos realizaron grandes esfuerzos por transformar la excolonia en un Estado funcional según el modelo internacional de democracia liberal. El ritmo de los esfuerzos ha sido rápido, motivado, en parte, por la necesidad de proveer seguridad y de aliviar la pobreza.

Cuando se retiró el Estado indonesio en 1999, llevándose su experiencia administrativa consigo y destruyendo en su repliegue gran parte de la infraestructura, la mayoría de la población timorense contaba con su propia cultura sociopolítica y mecanismos administrativos locales. Tradicionalmente, las prácticas locales y consuetudinarias habían proveído gran parte del orden social en el país, particularmente en las áreas rurales, que, en general, a la fecha continua siendo así. Por otra parte, para efectos de comunicación, y para ganarse el apoyo de las redes sociales, la resistencia a la presencia indonesia se apoyó en buena medida en aspectos de la cultura. La estructura de la propia resistencia con frecuencia estuvo entrelazada con organizaciones consuetudinarias (McWilliam, 2005; Hohe, 2002). Como apuntó una persona entrevistada:

¿Por qué ganamos la contienda? Se debe a nuestra estructura estrecha (proveniente de nuestras casas tradicionales), porque escuchamos [...]. Ganamos la contienda porque contamos con la fuerza de nuestras costumbres [...]. No digo que deberíamos glorificar todo esto, pero debemos de reconocerlo. Ahora lo ignoramos [...]. Ahora, los líderes modernos del gobierno usan a los líderes tradicionales de las comunidades de base para incrementar su poder. Cuando obtienen el poder, ahí queda todo (ya no muestran el debido respeto a los líderes o a las prácticas tradicionales) [...] (hombre de negocios, Same).

El lenguaje internacional de la resistencia se codificó en los términos ya conocidos de los derechos humanos y de la lucha anticolonial. La aseveración de los valores culturales locales y sus prácticas no sirvieron de base para el reclamo internacional de la independencia o de la identidad. Además, un considerable número de líderes políticos nuevos surgieron de la diáspora timorense. Quizás a consecuencia de ello —con algunas excepciones, como la Comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación, y, algunos aspectos de los recientes procesos de dialogo *Simu Malu* o “aceptación mutua”—, los esfuerzos de la formación estatal han pasado

por alto la relevancia de la cultura o de la costumbre en su trabajo. Ni la Autoridad Transitoria de Naciones Unidas, ni el Gobierno del Frente Revolucionario de Timor Leste Independiente (FRETILIN) que le sucedió, tuvieron la suficiente sensibilidad o la conciencia del valor de la vida consuetudinaria o de las formas de gobierno local en Timor Oriental.

Por otra parte, el empuje de la asistencia internacional —centrada principalmente en la construcción de las instituciones de un gobierno nacional—, ha estado altamente concentrado en Dili. La mayoría de la población, que es rural, ha recibido relativamente poca atención, lo que en parte se debe a la creencia de que serían mejor atendidos a partir del surgimiento de instituciones de gobierno eficaces. Lo anterior ha estado en consonancia con el énfasis centralista del propio gobierno. Sin embargo, las instituciones del gobierno tienen poco alcance más allá de Dili, y nexos poco eficaces con las prácticas consuetudinarias del gobierno, que en realidad son las que proveen la mayor parte del orden social, especialmente en las áreas rurales (Palmer y Carvalho, 2008). Por tanto, las agencias de gestión gubernamental que han sido instaladas operan con poca referencia a las fuentes principales de las prácticas de gobierno y de los valores culturales comunes a la mayoría de la población. La combinación de estos factores ha conducido al descuido del sector rural y al fracaso de combatir el avance de la pobreza rural (aunque, cabe mencionar, a partir de la segunda mitad de 2008, ha habido renovados esfuerzos por parte del gobierno para responder a la pobreza rural).

Los esfuerzos por introducir normas y estructuras liberales de gobierno de manera rápida, sin prestar atención a como interactuarían con las normas y las estructuras locales, o sin tender los puentes necesarios con las prácticas locales, ha contribuido a la erosión de los mecanismos locales del mantenimiento del orden y de rendición de cuentas, así como a la adopción, particularmente en los pueblos, de normas liberales poco comprendidas. Por ejemplo, en Timor Oriental, el uso del lenguaje violento se toma muy en serio, ya que está muy relacionado con la acción violenta. Una importante cantidad de personas señalan que el uso de lenguaje abusivo, entendido como parte de la libertad de expresión, ha creado confusión. Las nuevas normas no han sido integradas a la experiencia de vida y a la cosmovisión de los timorenses, y además, tampoco existen estructuras subyacentes que sustenten su funcionalidad. Las áreas urbanas en particular, están marcadas por un espacio normativo ambiguo. No obstante, las zonas urbanas, con sus altos porcentajes de hombres en paro, requieren de un fuerte apoyo normativo.

En este contexto, la experiencia del pueblo con la “democracia” se ha identificado como una experiencia de conflicto y como una imposición de valores de “arriba hacia abajo”. Al mismo tiempo, la contribución de la cultura local a la vida política del país ha sido subestimada y menospreciada. *Surgen problemas cuando la gente sólo cree en las cosas modernas y se menosprecia lo que les ayudó en la lucha. Tenemos tradiciones que han sido útiles para muchas cosas [...]. Aquellos que salieron a estudiar [...] piensan que la democracia resolverá nuestros problemas y que la tradición no tiene valor alguno [...]. [Ellos] piensan que con la democracia se puede resolver los problemas “desde arriba”, pero esto sólo crea más desprecio para la tradición y para los ancianos (Administrador de la diócesis de Baucau, Ossuala). Ahora vivimos en una democracia. Ahora la gente lanza piedras o golpean a alguien o inclusive intentan matar al presidente, y dicen que “esto es la democracia” (funcionario del gobierno, Vermasse). Los partidos políticos llegan y crean problemas. Al mismo tiempo, difunden el espíritu de la democracia; ellos dicen “yo tengo el derecho”, y comienzan a luchar (anciano tradicional, Caiseгу).*

En un esfuerzo por construir los vínculos entre el gobierno y las comunidades, y, apoyar la participación política de las comunidades de base, en 2005 se celebraron elecciones en las aldeas (*suco*) bajo el sistema de partidos. Algunos años antes, durante el gobierno indonesio, se introdujeron los procesos electorales a las aldeas, sin embargo dichas elecciones se desarrollaron con base en candidaturas individuales, en vez aquellas basadas en los partidos políticos. El gobierno local en Timor Oriental es sumamente importante, ya que establece el orden social para la mayoría de la población y constituye el punto de contacto más común entre la comunidad local y el gobierno. Los resultados que arrojaron las entrevistas realizadas en las aldeas y en los distritos en 2007 y 2008 reflejan la preocupación de muchas de las personas entrevistadas respecto al impacto de las elecciones centradas en torno a los partidos. En algunos casos, dichos procesos eran considerados como un “periodo para el miedo” (hombre con estudios, Oecusse). A consecuencia de la polarización de la política en el ámbito nacional, que ahora está penetrando el ámbito local a través del mecanismo de organización por partidos, los procesos centrados en torno a los partidos son considerados como factores que alientan la división. A menudo, se considera que los nuevos líderes están subordinados a los intereses de los partidos, en vez de que aquellos lo estén a los de la comunidad local. En las zonas donde había fuertes divisiones partidarias, los líderes afiliados a los partidos en las aldeas o en el ámbito de la subaldea, eran considerados como instrumentos de la violencia, “haciendo la vista gorda”, o inclusive alentando la violencia contra los partidarios de los partidos contrarios. Pese a que las elecciones locales de 2005 fueron pacíficas, surgieron preguntas respecto al papel desarrollado por los partidos en las aldeas y su relación con la violencia ocurrida en las elecciones nacionales de 2007.

Los timorenses de algunas regiones se expresan con cierta frustración y sensación de alienación respecto a lo que consideran la marginalización de su cultura y el debilitamiento de los mecanismos de gobierno local. Las elecciones locales basadas en los partidos políticos eran con frecuencia identificadas como instrumentos clave para la marginalización de los mecanismos de gobierno y de cultura local. Sin embargo, lo anterior no constituye el rechazo de los procesos electorales *per se*. Hasta cierto grado, y principalmente en las áreas rurales, la incorporación de mecanismos tradicionales era considerada como fundamental para la eficacia del gobierno, del Estado de derecho y del orden. Algunas de las personas entrevistadas expresaron su deseo de que la “democracia” viniera a trabajar con la “cultura”; algo que actualmente no está sucediendo. *“Lo más importante para el futuro de la democracia timorense es que ésta trabaje con la cultura, de tal forma que la democracia no elimine la cultura”* (Administrador de Distrito, Los Palos).

LA CULTURA LOCAL Y LA GOBERNANZA

Las formas tradicionales de organización social continúan gozando de un amplio uso y poder. Cuentan con vínculos con las iglesias, con la resistencia y con otros órganos comunitarios locales. Lo anterior es particularmente palpable en las áreas rurales, donde vive aproximadamente el 80% de la población. En dichas áreas, la tenencia de la tierra se gestiona mediante formas consuetudinarias, y constituye la base para la producción de alimentos de subsistencia, que continua siendo la base para la supervivencia de Timor Oriental. En gran medida, la adminis-

tración de la justicia y el orden continúan siendo proveídos por mecanismos tradicionales de impartición de la justicia. Las redes del bienestar social provienen de los sistemas complejos de la familia extensa (“casas” o *uma*, que también es el nombre para las edificaciones sagradas). Pese a las variaciones culturales y lingüísticas del país, también existen pautas comunes. Los clanes (u “casas”) se estructuran por medio de relaciones de obligaciones mutuas, con particulares pautas de obligaciones para aquellas “casas” que conceden en matrimonio a una mujer, y para las “casas” que la recibe, lo que crea múltiples conexiones entre las “casas” y los linajes. Al igual que la estructura del liderazgo local de la comunidad, estas pautas crean gran parte del tejido social de la sociedad timorense. Inclusive en las zonas urbanas y entre las generaciones jóvenes, considerables aspectos de las costumbres continúan siendo importantes (Trinidad y Castro, 2008: 28).

En Timor Oriental la Iglesia católica también es una importante fuente de valores y de sentido cultural que requiere del reconocimiento explícito del gobierno y que goza en el ámbito nacional de un perfil mucho más alto que la vida consuetudinaria. La Iglesia católica abarca todo el país y penetra las comunidades. También provee cierto grado de gobernabilidad comunitaria y un considerable grado de servicios en los ámbitos de la educación, de la salud, del bienestar y del orden social. Sin embargo, en el ámbito nacional, el papel de la Iglesia se ha visto complicado por el enredo de personajes clave en la polarización de la política nacional. Pese a que, en principio, existen tensiones entre los sistemas de creencias católicas y consuetudinarias, en la práctica y en el ámbito simbólico, la gente tiende a entrelazar ambos sistemas.

Los sistemas consuetudinarios continuaron y se adaptaron bajo el dominio portugués. Hasta cierto grado, los indonesios incorporaron los sistemas tradicionales, como las “casas sagradas”, que han fungido como el centro material, ritual y simbólico de la comunidad y en torno a las cuales se celebran una gran cantidad de prácticas culturales. No obstante, los indonesios también atacaron dichos sistemas, al destruir centenares de “casas sagradas”. Las reuniones comunitarias y rituales fueron ilegalizadas, y muchas personas fueron forzadas a dejar sus tierras tradicionales para mudarse a regiones donde los militares las podían controlar con más facilidad. Pese a que los indonesios reestructuraron los ámbitos más altos del liderazgo, y pese a que se inmiscuyeron en los asuntos locales, las bases de la sociedad, organizadas en torno a las interacciones de las familias extensas continuaron funcionando (McWilliam, 2005: 34). Los sistemas tradicionales continuaron su proceso de adaptación, no obstante, la ocupación indonesia tuvo pocos efectos sobre las alianzas entre las casas, las obligaciones y las lealtades. Los sistemas consuetudinarios sociales también proveyeron un marco fundamental para la resistencia, que se sustentó sobre las redes estrechas de las familias extensas y de las estructuras de autoridad.

Tras el retiro de las fuerzas armadas indonesias ha habido un resurgimiento extraordinario de las prácticas culturales. Una prueba de ello ha sido la renegociación del *tarabandus*, que consiste en un pacto local que regula las relaciones entre la gente, y, entre la gente y los recursos naturales. El *tarabandus* puede abordar asuntos jurídicos al igual que aquellos relacionados con el establecimiento del orden en el ámbito local (aunque tiende a inhibirse ante la violencia de naturaleza política). Con frecuencia dicho pacto trata asuntos relacionados con la gestión de recursos, y podría incluir acuerdos con las empresas agrícolas locales o con ONG medioambientales. En algunas áreas, esta figura ha buscado reordenar aquellos acuerdos consuetudina-

rios que han generado efectos destructivos para la comunidad. Pese a que se podría considerar que la sociedad timorenses es conservadora —al igual que otras sociedades de agricultura de subsistencia—, el *tarabandus* bien podría indicar el notable nivel del dinamismo participativo y flexible que opera en el ámbito comunitario timorense.

Otro ejemplo del resurgimiento de las prácticas consuetudinarias ha sido la reconstrucción de muchas de las “casas sagradas” (*uma luliks*). El sentido del orden en Timor Oriental no sólo incluye el mundo humano y material, sino también los mundos de los ancestros, que constituyen el núcleo del orden humano, de las fuerzas invisibles de la naturaleza y del espíritu. Una de las personas entrevistadas señaló que la comunidad debería comenzar con todos aquellos que han fallecido (véase Rawnsley, 2004). El reconocimiento y la relación con los muertos gira en torno a las *uma luliks*. A modo de anécdota de la experiencia de una de las pequeñas aldeas ubicadas en las montañas del este del país, cabe destacar que las familias extensas (*uma*) que habían regresado a aquella zona habían reconstruido tres *uma luliks*, de las cuales una era para los ancestros. En todo el país es práctica común que estas “casas sagradas” cuenten con una habitación privada en su interior donde se guarda algún objeto de cada una de las personas (niños y niñas incluidos) del linaje familiar que ha fallecido. En 1975, al enterarse de la llegada de los soldados indonesios, la gente de dicha zona huyó, y en su avance los soldados quemaron los *uma luliks* (al igual que otros objetos culturales). Sin embargo, antes de huir, los timorenses lograron reunir todos los bienes de sus ancestros (en su mayoría de tamaño pequeño), y cargaron con ellos durante veinticinco años. Lo anterior incluye los cinco años que vivieron ocultos en las montañas y los años que vivieron en las aldeas “concentradas” donde se les ubicó. Ahora, tras un proceso que tomó años de planeación, de recaudación de fondos, y meses de construcción y de ceremonias, han reconstruido sus “casas sagradas” y de nuevo han vuelto a colocar los objetos de sus ancestros. La reconstrucción ha reunido a centenares de personas de las familias extensas, y ha servido de ocasión para preparar el descanso de todos aquellos que murieron durante las décadas anteriores, para llamar los espíritus de aquellos que cuyos restos mortales se encuentran abandonados en sitios desconocidos, y, para reconstruir sus propias relaciones y abordar las divisiones internas de las familias extensas. Este proceso en sí, es un modo de abordar el legado del pasado y un modo de reconstruir la comunidad. Debe ser entendido también como parte del proceso de consolidación de la paz.

La gestión de disputas, agravios y de una amplia gama de crímenes también las realizan las comunidades mediante los ancianos y otras autoridades consuetudinarias, que funcionan a través de sistemas como el *tarabandu*. Los mecanismos consuetudinarios proveen un sistema de justicia funcional en todo el país, aunque con frecuencia tienden a discriminar a las mujeres y a los jóvenes, y por tanto quedan vulnerables a los caprichos de los individuos que conforman las autoridades locales. Sin embargo, en el ámbito nacional, el sistema de justicia formal es poco operativo, y continua siendo débil debido a la falta de recursos y a los problemas de idiomas, situación que se suma a la falta de dirección respecto a cuestiones fundamentales de la impartición de la justicia. En contraste, el ámbito local ofrece mayor acceso y es mejor comprendido por las comunidades locales, y por tanto podría operar con mayor regularidad. Pese a que la policía cuenta con presencia en todo el país, cuenta con pocos recursos y no está en posición para proveer sus servicios sin el apoyo considerable de las autoridades consuetudinarias. Algu-

nos estudios indican que en las zonas rurales existe una marcada preferencia de trabajar con los mecanismos consuetudinarios para resolver los problemas, que con la policía (Laakso, 2007). No obstante, los crímenes serios no se tratan en el ámbito local. La anterior preferencia no sólo refleja la falta de recursos del sistema, sino también la preferencia por los sistemas consuetudinarios de justicia. Pese a los problemas, los enfoques consuetudinarios son considerados como los más concretos, accesibles y eficaces, y por otra parte, conservan las relaciones comunitarias y tienden a concordar más fácilmente con perspectivas más amplias.

[...] en realidad, el sistema de justicia no funciona, y por tanto debemos utilizar los métodos tradicionales (tanto para los casos civiles como para los casos criminales), que tienen raíces profundas en la sociedad, y que provienen de nuestros ancestros [...] el sistema judicial no es bueno [...] el sistema tradicional es más difícil de manipular, ya que si uno lo hace, será maldecido. Y por tanto, el sistema es más eficiente (Administrador de Distrito, Manufahi).

Un argumento común contra los esfuerzos por incrementar la interacción entre las instituciones liberales y la cultura de gobierno local, es el conservadurismo de la cultura local, en particular con respecto al papel de las mujeres y de los jóvenes. La sociedad timorense es marcadamente patriarcal (aunque los hogares matrilineales conceden a las mujeres un estatus especial). No obstante, las mujeres pueden desempeñar importantes papeles, por ejemplo, dentro del sector de la medicina tradicional y, en algunas zonas, en la justicia tradicional. Las mujeres también pueden ejercer su autoridad dentro de la familia extensa. “Las mujeres desempeñaron un papel muy activo en la reconstrucción de las *uma lulik*, y han estado muy activas en el sector de la medicina tradicional; las mujeres mayores [...] son muy importantes para las costumbres” (monja, Aileu). Sin embargo, en general los hombres [mayores] ejercen la mayor parte de la autoridad y gozan de mayor estatus. La violencia doméstica (contra mujeres y menores) es bastante extendida en Timor Oriental. La violencia dentro de los hogares no está respaldada por los valores culturales; no obstante, es una realidad común que tiene una relación compleja con la cultura, y también refleja la violencia ocurrida tras los largos años de la ocupación, la marginalización y el trauma. En general, los jóvenes gozan de un estatus muy bajo dentro de la sociedad timorense, situación que se complica por la falta de inclusión dentro de los procesos políticos del “Estado”, y por los altos niveles de desempleo y subempleo, inclusive dentro del sector informal.

Mantener los derechos de las mujeres y de los jóvenes en Timor Oriental es extremadamente importante, pero no debería servir de argumento para marginar la cultura timorense. Debería, en todo caso, ser un argumento para implicarse de una manera más cercana y continua con las prácticas culturales, apoyándose en los valores y en las aspiraciones de las comunidades, y, trabajando con las intensas presiones que enfrentan. Las costumbres no son estáticas, sino que evolucionan, y se forman, en parte, para atender las necesidades prácticas y para resolver los problemas de la comunidad. “El resurgimiento del derecho consuetudinario y las tradiciones no debería entenderse como un ‘retroceso’ hacia los tiempos feudales del pasado (independientemente de lo que eso podría significar), sino que se trata de un proceso continuo de adaptación y de dinamismo que alimenta la fuente del derecho consuetudinario

que día a día funciona a favor del pueblo” (Palmer, 2007: 36). Implicarse con la costumbre es también una forma de apegarse a los principios de participación y de reconocer los derechos de la autodeterminación. El gobierno consuetudinario no es igualitario, pero sí implica a amplios sectores de la comunidad. Las prácticas locales de gobierno establecen un “lenguaje” sociopolítico y ético de la comunidad que tiene sentido para la gente, eliminar dichas prácticas es una forma de marginalización.

LA IDENTIDAD NACIONAL Y LA “CONSTRUCCIÓN DE NACIONES”

Este capítulo comenzó con los conceptos de la “construcción de naciones” y de la “construcción de Estados”. Con frecuencia, dichos términos se utilizan de manera aleatoria, no obstante, quizás la diferencia de los términos se podría poner en práctica. La idea de “nación” centra su atención en torno al hecho de que la gente sienta que forma parte una comunidad política y comparta determinados elementos de identidad. En contraste con la fórmula simplista de “transferencia institucional”, la “construcción de naciones” podría implicar un conjunto más amplio de asuntos. Sin embargo, estos lazos entre la gente y la comunidad también podrían ser problemáticos, ya que se podría pasar por alto la necesidad de construir instituciones y desarrollar procesos en los que la participación y la interdependencia toman forma. Dichos problemas se podrían derivar de las deducciones propias de las ideologías nacionalistas y de las identidades nacionales que proclaman otras identidades, así como de las afirmaciones de que la homogeneidad étnica o cultural es la base esencial para “ser una nación”, o de la idea de considerar al “pueblo” como una comunidad política imaginaria y pre-fabricada. (Ozkirimili, 2000). La noción de la “construcción de la nación” en el contexto de este capítulo no implica el nacionalismo orgánico o autóctono. Simplemente busca hacer referencia a procesos más amplios y participativos de la formación estatal que conduzcan a una agenda de “construcción nacional” que se implique con la vida cotidiana; es decir, con el acceso a un sistema de provisión de medios de vida y de seguridad y con el acceso a las dinámicas que dan forma a las interacciones cotidianas. La democracia o la comunidad política participativa es otra forma de referirse a estos procesos y al énfasis argüido en este capítulo respecto a la importancia de la gente, entendida como individuos que establecen relaciones entre ellos, y, con el mundo. En todo caso, la “democracia” no debería “plegarse” de forma automática en las instituciones. Las instituciones y los procesos son fundamentales para el funcionamiento de esta agenda amplia de comunicación, de intercambio y de respuesta, y, a su vez, pueden ser importantes pilares para la identidad nacional. En este contexto, la “construcción de naciones” podría ser vista como una manera de enfatizar los vínculos vitales entre el gobierno central y la gente, a partir de los cuales emana la legitimidad y se auspicia la posibilidad de una ciudadanía activa.

Entendida desde esa perspectiva, la implicación o la interacción con los valores y las prácticas locales es fundamental para la “construcción de la nación” y para las políticas participativas comunitarias. Para Timor Oriental, los valores locales no sólo incluyen las prácticas consuetudinarias, sino también incluyen la vida comunitaria de las iglesias y elementos de la sociedad civil, entre otros factores. En todo caso, la costumbre es una parte sustancial de esta mezcla.

Lo anterior no debe ser interpretado como un llamado para una especie de “fundamentalismo consuetudinario”, o para una forma imaginaria de gobierno nacional consuetudinario. Las prácticas de gobierno local no surgieron para gestionar las comunidades políticas del tamaño o de la forma de un Estado. Es probable que el surgimiento de un Estado que responda a las necesidades timorenses se edifique, no sobre la base de los modelos internacionales de gobierno liberal, ni sobre las estructuras del gobierno consuetudinario local, sino sobre la base de las interacciones entre éstas y otras fuentes de valor para los timorenses. Asimismo, será necesario desafiar las prácticas locales generan daños sistémicos. En vez de abandonar las costumbres, esto se podría lograr desde la perspectiva de la evolución continua de la vida consuetudinaria. Estos procesos de evolución y de desafío constituyen una importante parte del compromiso. En este sentido, se argumenta que el gobierno nacional y las agencias internacionales deberían conceder la importancia necesaria a los mecanismos consuetudinarios de gobierno y trabajar con ellos. Deberían reconocer que la “construcción de la nación” requiere una fórmula incluyente de intercambio y de comunicación que debe involucrar a la gente rural, así como reconocer que una nación de ciudadanos requiere de un “lenguaje” común, propio de la comunidad política. Lo anterior es importante en al menos tres dimensiones: la legitimidad y la eficacia; la democracia, la participación y la autonomía; y, la formación de un sentido de identidad nacional.

Los valores consuetudinarios forman parte de la vida familiar, y por tanto dilucidan las dimensiones básicas de la vida de la mayoría de la gente; es decir, la gobernanza local, y, el apoyo social y psicológico para tratar con el trauma. Además, dichos valores dan sentido a la vida y la sensación de tener un lugar en el mundo; por otra parte, dan sentido a la identidad colectiva o a aquello que une a la gente. La creación de un sentido de la historia, de los lugares y de la identidad se centra sobre la visión cultural respecto a lo que constituye el pasado, el ser humano y la comunidad. En este sentido, los valores consuetudinarios tienen una importancia considerable, ya que contribuyen a la identidad nacional al generar la sensación de ser parte de una comunidad política compartida. Dichos valores se comparten tanto en el ámbito local, como en el resto del país (incluso fuera de Timor Oriental) (Trinidad y Castro, 2007). El no implicarse con estas fuentes locales de la comunidad genera el riesgo de socavar el potencial para consolidar una comunidad política compartida. El sentir positivo de la nación desafía a la gente a que vea más allá de lo directamente local para que obtengan un sentido más amplio de la comunidad e interacción. Sin embargo, si no se entra en una dinámica de interacción, y si dicho sentido de nación se edifica en competencia o en contradicción con la comunidad local, es altamente probable que sea poco eficaz.

Existen fuertes pautas de endogamia, de interconexión y similitudes culturales, una religión común y una historia compartida a lo largo del país. No obstante, al revisar la identidad nacional, es importante prestar atención a algunas de las explicaciones locales sobre la agitación política ocurrida en Timor Oriental en 2006. Independientemente de las luchas de poder entre las elites políticas, y a pesar de las rupturas al interior del sector de seguridad, y del desempleo urbano, a las que aluden los timorenses como causas para explicar los problemas, mucha gente también señala el fracaso de las elites de regresar aquello que habían tomado de sus ancestros y que les permitió aguantar y ganar la lucha contra la ocupación (Trinidad y Castro, 2007).

Cuando el FRETILIN luchó contra Indonesia, los combatientes acudieron a las *uma luliks* (casas sagradas) y realizaron ceremonias. Tomaron objetos que les brindarían protección: agua especial y hojas. Todas las guerrillas tenían fe en la casa tradicional. Pero ahora que se ha logrado la independencia, no han regresado para dar gracias; han comenzado a decir que ellos no creen en esas cosas. Los líderes no están unificando al pueblo, sino al contrario, están creando divisiones porque han perdido su fuente, y por tanto generan caos y la gente se enfrenta. No han regresado para hacer uso de las herramientas disponibles que podrían auspiciar la unidad (Administrador de la Diócesis de Baucau).

Lo anterior expresa el sentir respecto a algo que es considerado de gran valor, que ha sido una parte esencial de la lucha por la independencia y que continua siendo algo fundamental para el sentido colectivo y para la gestión de la vida comunitaria de la mayoría de la gente, y que ahora es pasado por alto por el “Estado”. Mucha gente no se siente cómoda, o no conocen las formas y el lenguaje de la comunidad política a la que ahora supuestamente pertenecen.

Necesitamos mantener (las prácticas tradicionales), sin duda las tenemos que mantener. De lo contrario, ¿Qué es la independencia? ¿Qué es lo que estamos defendiendo, y sobre qué base nos sustentamos? En nuestra lucha por defender nuestra tierra, nuestra cultura, nuestros bosques, si no defendemos nuestra cultura, nuestra independencia no tendrá raíces, carecerá de una base. Mucha gente llega con sus costumbres e ideas, pero nosotros también tenemos nuestras costumbres e ideas. Si nos dedicamos a seguir a otros pueblos, nuestra independencia carecerá de principios, y, entonces, ¿Quiénes seremos? Si nosotros [...] perdemos nuestras raíces —nuestro camino—, también habremos perdido nuestra identidad [...] (hombre de negocios, Same).

La división intercomunal (este-oeste) que ha amenazado a Timor Oriental desde 2006, tiene una serie de fuentes económicas y políticas¹⁴⁹, pero también al mismo tiempo constituye una lucha por la identidad y el reconocimiento en un entorno donde los hombres jóvenes se enfrentan a la pobreza, a la incertidumbre y a la marginalización. El conflicto, que en ocasiones es expresado en palabras altisonantes o en el graffiti en términos de qué región resistió con más fuerza la ocupación indonesia, o en términos de quien sufrió más, desvela de manera más amplia las fracturas sociales respecto a la identidad nacional, la pertenencia nacional y su posición dentro del país. La lucha contra Indonesia se convirtió en la “prueba de fuego” para demostrar la pertenencia de uno a Timor Oriental, lo que condujo a fricciones y confusiones entre las cuales los grupos y los individuos intentaron hacerse un sitio en aquella escala de valor, y que los partidos políticos utilizaron para afirmar sus credenciales frente a sus oponentes. La compensación para los veteranos y sus familias; el debido honor a los héroes, vivos y muertos; los resentimientos contra aquellos que se considera que se beneficiaron de la presencia indonesia durante la ocupación, y que

149. Estos aspectos se analizan con mayor profundidad en: International Crisis Group, *ICG Report, 2006: Resolving Timor-Leste's Crisis*; Cotton, “The Crisis of the Timor-Leste State in Comparative Perspective”; Scambray, 2006; Soares, *From Roots to Tips: Incipient nationalism and emergent diversity in East Timor*.

ahora se benefician de su retirada; constituyen desagradables y complicadas cuestiones que forman parte de este debate.

Pese a que la resistencia contra Indonesia engendró el sentimiento nacionalista en todo el país, colocar a la resistencia como el eje principal de la identidad nacional podría resultar peligrosamente divisivo. La retirada indonesia no significa que el conflicto y que el legado de la ocupación haya desaparecido. Las divisiones no sólo eran simplemente entre los indonesios y los timorenses. Algunas de las fracturas más difíciles conciernen las distintas estrategias y acuerdos entre los timorenses (incluida la resistencia) durante los veinticinco años de presencia indonesia. Colocar a la resistencia como la base de la pertenencia a la nación también reabre las fisuras del conflicto civil anterior a la invasión, que aun constituyen cicatrices profundas. La construcción de una comunidad política tras el conflicto dependerá, en parte, en la capacidad de vivir con aquellas experiencias y acuerdos diferentes, y en encontrar formas inclusivas para abordar aquellas difíciles historias.

La forma en que las historias difíciles son comprendidas asienta las coordenadas generales para abordar el futuro, ya que la historia y el sentido del futuro están íntimamente relacionadas, particularmente en las situaciones de posconflicto (Lederach, 2005). Ambos son elementos de la identidad nacional (Keane, 1993). Pese a que existen elementos que sin duda unifican el país, existe la necesidad de que los líderes nacionales interpreten aquellos elementos compartidos de una forma inclusiva, de tal manera que mantengan la justicia y que tengan sentido para todos. Para esto, los elementos ampliamente compartidos de la cultura son importantes. Los timorenses se identifican en distintos grados con las prácticas y las tradiciones. No obstante, la cultura timorense es un recurso con vida propia que se extiende de forma similar tanto en el este como en el oeste del país. Cruza de manera transversal las distintas posiciones tomadas ante la resistencia.

En este contexto, cabe mencionar que el monumento nacional edificado en memoria de aquellos que murieron en la lucha contra la ocupación tiene, en efecto, un estilo “internacional” Occidental. Tal parece que no hay ninguna referencia a las distintas maneras en que los timorenses conmemoran a sus difuntos, que giran en torno a la *uma lulik*. El analista local, José Trinidad (2006), ha sugerido que las instituciones consuetudinarias ampliamente compartidas, como la *uma lulik*, deberían ser introducidas para que jueguen un papel simbólico en el ámbito nacional. Independientemente de que dicho enfoque sea adoptado, existe la necesidad de mecanismos nacionales que permitan la representación de elementos locales y consuetudinarios ante el gobierno central y viceversa. Existe la necesidad de tender puentes entre los mecanismos de los distintos ámbitos. Estos puentes podrían ser, órganos “constructores de la nación” de bajo perfil (que podrían ser museos, centros culturales, los consejos de los ancianos, grupos artísticos y de teatro, algunas ONG, comités parlamentarios y universidades), que podrían establecer vínculos entre lo nacional y lo local, y, entre lo internacional y lo consuetudinario. Al mismo tiempo, los esfuerzos de las burocracias y de las agencias centrales de interactuar con mayor regularidad con las formas de gobierno y con los sistemas de justicia locales, podrían contribuir al surgimiento de un proceso nacional de mayor interacción, comunicación y eficacia gubernamental. Estos son los procesos conforme a los cuales se forman las comunidades nacionales.

La interacción eficaz con las prácticas locales no sólo tiene valor simbólico, sino que también uno políticamente práctico y fundamental, ya que implica la participación activa de la gente como ciudadanos. La comunidad y las formas de gobierno consuetudinarias representan importantes recursos para la “construcción de la nación” y para el surgimiento de la ciudadanía. Si el gobierno central carece de alcance, como lo es en la actualidad, las comunidades de base ofrecen algo con que trabajar. Existen esfuerzos por parte de algunas instituciones del gobierno de implicarse de forma práctica en la vida consuetudinaria. En una ceremonia *tarabandu* en Betano (julio de 2007), representantes de los gobiernos regionales y central aprobaron un acuerdo que establecía que sólo las iniciativas locales como el *tarabandu* tenían la capacidad de hacer valer las prohibiciones (e.g. la tala ilegal de los bosques) o para apoyar las decisiones comunitarias o nacionales sobre el uso de los recursos. En el ámbito local, existe el deseo explícito por parte de los líderes comunitarios de que su trabajo esté en sintonía con las directrices y con la legislación nacional (Palmer y de Caravilho, 2008). Si las directrices nacionales no están sustentadas sobre la base de una comprensión realista de las normas y de las prácticas locales, será poco probable que puedan ser aplicadas, y simplemente conducirán a una confusión más grande y a la erosión de las formas comunitarias de gobierno. Los enfoques consuetudinarios a la solución de los conflictos también pueden abrir caminos para atender algunas de las fracturas a las que los timorenses —trastabillando sobre las complejas transiciones—, buscan enfrentar. Las prácticas consuetudinarias proveen mucho del “respeto rutinario, auto-control y deferencia” que constituye la base de una “cultura de legalidad” (Selznick, citado en Krygier y Mason, 2008: 9).

El resurgimiento de las prácticas consuetudinarias muestra que los timorenses se están moviendo para hacerse cargo de sus propias circunstancias, de su orden social, de su entorno natural, de sus relaciones con sus fuentes de vida y su sentido, y, de la justicia, de la reconciliación y de la curación. La gente también está involucrándose en iniciativas apoyadas por los recursos comunitarios de las iglesias. Como reflejan las entrevistas, parece claro que las comunidades en general quieren trabajar en conjunción con las instituciones del Estado, y no en contra de ellas, o a pesar de ellas. Este tipo de orientaciones favorece el surgimiento de la ciudadanía. Al mismo tiempo, el no trabajar con estos recursos, o tender puentes entre las costumbres y las estructuras de gobierno nacional y de justicia, podría causar serios problemas. En el ámbito nacional, la incapacidad de recurrir a los recursos de gobierno y de autoridad locales, priva al gobierno central de una importante fuente de legitimidad, capacidad y de alcance. En el ámbito local, debilita la cohesión social y socava el potencial de la participación constructiva. Esto disminuye la capacidad del gobierno para absorber el conflicto mediante la apertura de canales para la participación y para la autodeterminación colectiva.

El “ser y quehacer” de la nación, la eficacia gubernamental y las formas de gobierno democráticas, no residen en las instituciones gubernamentales, sino en un las múltiples relaciones entre el gobierno, otras instituciones sociales fundamentales y la población. Por consiguiente, la agenda de “construcción nacional” debe apoyar el surgimiento de las redes de comunicación y de interacción entre el gobierno, las instituciones sociales, y la gente, y además, entre los distintos ámbitos y tipos de gobierno. La vida comunitaria es la base para gran parte de la cohesión y resiliencia social en Timor Oriental, y también el contexto para la producción de

alimentos que sostiene a la mayoría de la población. La salud de las comunidades, que incluye la evolución de la vida consuetudinaria sociopolítica y económica, podría ser muy importante para la “construcción de la nación”. Lo anterior requiere vínculos y mecanismos que representan la vida comunitaria y consuetudinaria (y los asuntos que articulan, y que por lo general giran en torno a la tierra, a la paz social y a la seguridad alimentaria) ante el gobierno, y viceversa. Un enfoque centrado en las comunidades y en el desarrollo del reconocimiento mutuo y de los vínculos funcionales entre el gobierno y los mecanismos de gobierno consuetudinarios, contribuiría a apoyar la legitimidad y a superar la alienación del gobierno de la población.

En el ámbito nacional, las relaciones que conformarán la democracia en Timor Oriental aun están en las etapas iniciales de su formación. Las normas y las prácticas consuetudinarias, que constituyen referencias ineludibles a gran parte de la población, deben ser parte de todo este proceso. Esto no necesariamente significa un cambio fundamental de las estructuras políticas existentes, sino que expresa la necesidad de establecer procesos y redes de interacción y de aceptación que aportan a la construcción de conexiones profundas entre las distintas formas de gobierno. Por consiguiente, el proceso de asentar al gobierno en las comunidades es un proceso lento, difícil y esencial.

La “construcción estatal” centrada en la transferencia de instituciones ofrece el beneficio de poder recurrir (para bien o para mal) a un considerable cúmulo de experiencia relacionada con instituciones de gobierno complejas. Sin embargo, los procesos de “transferencia de instituciones” han prestado poca atención a la importancia de la legitimidad, y han pasado por alto el hecho de que las instituciones sólo tienen sentido cuando interactúan con su contexto social. Construir un Estado en el que la gente no se siente cómoda, y donde no se habla en “sus términos” no es la mejor receta para una nación, para la democracia o para la seguridad. La “construcción nacional” representa un gran desafío para los timorenses y para aquellos que, como cooperantes internacionales o como Estados vecinos, buscan apoyar el surgimiento de una comunidad política en otra nación. Con frecuencia, no existe un camino claro a seguir. Sin embargo, para todos los actores involucrados —y en particular para la comunidad internacional—, dicha tarea impone la necesidad fundamental de escuchar, de tomarse en serio lo que es diferente, y de abordar la cosmovisión y constitución de la comunidad “del otro” con un compromiso activo y humilde.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boege, V., M. A. Brown, K. Clements, y A. Nolan (2008), *States Emerging from Hybrid Political Orders – Pacific Experiences*. The Australian Centre for Peace and Conflict Studies (ACPACS) Occasional Papers Series. No. 11. ACPACS. Universidad de Queensland. Brisbane.
- Brown, M. A. (2007), "Security and Development: Conflict and Resilience in the Pacific Islands" en M. A. Brown (ed.), *Security and Development in the Pacific Islands: Social Resilience in Emerging States*. Lynne Rienner Publisher. Boulder, CO. pp. 1-31.
- Brown, M. A. (2003), *Human Rights and the Borders of Suffering*. Manchester University Press. Manchester.
- Carothers, T. (2006), "The Problem of Knowledge" en *Promoting the Rule of Law Abroad*. 21 Carnegie Endowment for International Peace. Washington, DC.
- Chopra, J. (2002), "Building State-Failure in East Timor" en *Development and Change*. Vol. 33. No.5. pp. 979-1000.
- Cotton, J. (2007), "The Crisis of the Timor-Leste State in Comparative Perspective" en D. Shoesmith (ed.), *The Crisis in Timor-Leste*. Charles Darwin University Press. Darwin.
- Duffield, M. (2007), *Development, security and unending war: governing the world of peoples*. Polity Press. Cambridge.
- Duffield, M. (2001), *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. Zed Books. Londres y Nueva York.
- Hohe, T. (2002), "The Clash of Paradigms: International administration and local political legitimacy in East Timor" en *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 24. No. 3. pp. 569-589.
- International Crisis Group (2006), *Resolving Timor-Leste's Crisis*, Asia Report No. 120. 10 de octubre. Jakarta y Bruselas.
- Keane, J. (2005), *'A European Citizen?'*. Ponencia presentada en el Zentrum für Niederlande- Studien Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 8 de enero de 2008.
- Keane, J. (1999), *Some Reflections on The Good Citizen*. Documento presentado en "The Transformation of Civic Life". Universidad de Nashville. Tennessee.
- Keane, J. (1993), *Nations, Nationalism and the European Citizen*. CSD Perspectives, No. 2.
- Krygier, M. y W. Mason (2008), *Interpersonal violence, the rule of law and its enforcement*. Documento presentado en el Global Development Network Conference. Brisbane. Enero.
- Laakso, J. (2007), *Justice, Order, Peace: the case of Timor-Leste*. Tesis doctoral, Australian Centre for Peace and Conflict Studies, Universidad de Queensland. Brisbane.
- Lederach, J. P. (2005), *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*. Oxford University Press. Londres.
- McWilliam, A. (2007), "East and West in Timor-Leste: Is there an Ethnic Divide?" en D. Shoesmith (ed.), *The Crisis in Timor-Leste*. Charles Darwin University Press. Darwin.

- McWilliam, A. (2005), "Houses of Resistance in East Timor: Structuring Sociality in the New Nation" en *Anthropological Forum*. Vol. 15. No. 1. pp. 27-44.
- Migdal, J. (1988), *Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capability in the Third World*. Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Nixon, R. (2006), "The Crisis of Governance in New Subsistence States" en *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 36. No. 1. pp. 75-101.
- Ozkuirimli, U. (2000), *Theories of Nationalism*. Macmillan, Hampshire y Londres.
- Palmer, L. (2007), *Developing Timor-Leste: The Role of Custom and Tradition*. SSEE Research Paper. No. 1. School of Social and Environmental Enquiry. Universidad de Melbourne. Melbourne.
- Palmer, L. y D. de Carvalho (2008), "Nation-building and Resource Management: the Politics of 'Nature' in Timor Leste" en *Geoforum*. Vol. 39. pp. 1321-1332.
- Paris, R. (2004), *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Rawnsley, C. (2004), *East Timor, a Theology of Death: Massacres, Memorials, Rites and Reconciliation*. Proceedings of Peaceworks, 3rd Triennial Conference of Women Scholars of Religion and Theology, 23-26 de enero.
- Richmond, O. (2005), *The Transformation of Peace*. Palgrave Macmillan. Houndsmill, Nueva York.
- Richmond, O. y J. Franks (2008), "Liberal Peacebuilding in East Timor: The Emperors New Clothes" en *International Peacekeeping*. Vol. 15. No. 2. pp. 185-200.
- Sanahuja, J. A. (2005), "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los objetivos del milenio y la 'securitización' de la ayuda" en *Documentación Social*. No. 136.
- Scambary, J., H. Da Gama, y J. Barreto (2006), *A Survey of Gangs and Youth Groups on Dili, Timor-Leste*. Report commissioned by AusAID. Canberra.
- Shoesmith, D. (2007), "Timor-Leste: Interpreting Violence in a Post-Conflict State" en D. Shoesmith (ed.), *The Crisis in Timor-Leste*. Charles Darwin University Press. Darwin.
- Soares, D. (2003), *From Roots to Tips: Incipient nationalism and emergent diversity in East Timor*, Tesis doctoral. The Australian National University. Department of Anthropology.
- Soux, S., D. Gairdner y S. Marstein (2007), *Review of Development Cooperation in Timor Leste*. Informe preparado para Norad, Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo.
- Suhrke, A. (2001), "Peacekeepers as Nation-builders: Dilemmas of the UN in East Timor" en *International Peacekeeping*. Vol. 8. No. 4. pp. 1-20.
- Tschirgi, N. (2004), *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*. International Peace Academy. Nueva York.
- Trinidad, J. (2008), *An Ideal State for East Timor: Reconciling the Conflicting Paradigms*. Disponible en: (http://www.cdu.edu.au/timorlesteconference/documents/trinidad_ideal_state_for_East_Timor_digPAPER.pdf), [Fecha de consulta el 28 de abril 2008].

- Trindade, J. y Castro, B. (2007), *Rethinking Timorese Identity as a Peace Building Strategy: The Lorosa'e – Loromonu Conflict from a Traditional Perspective. Final Report for GTZ/IS*, Disponible en: ([http://www.indopubs.com/Trindade Timorese_Identity.pdf](http://www.indopubs.com/Trindade_Timorese_Identity.pdf)) [Fecha de consulta el 28 de abril 2008].
- UNDP (2006), *The Path out of Poverty: Integrated rural development. Human Development Report – East Timor*. United Nations Development Programme.

Glosario

ANP Autoridad Nacional Palestina
ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACPACS *Australian Center for Peace and Conflict Studies*
ACP África, Caribe, Pacífico
AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD Ayuda Oficial al Desarrollo
AusAid Agencia Australiana de Ayuda al Desarrollo
AWCPD African Women Committee on Peace and Development
CAD Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CEDAW Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CERP *Commander's Emergency Response Program*
CGIAR Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CIA *Central Intelligence Agency*
CICR Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDA *Canadian International Development Agency*
CIG Corte Internacional de Justicia
CIMIC Operaciones de cooperación cívico-militar
CNP Consejo Nacional Palestino
COMECON Consejo de Ayuda Mutua Económica
CRED *Center for Research on the Epidemiology of Disasters*
DANIDA Cooperación al Desarrollo de Dinamarca
DAW División para el Avance de la Mujer (Naciones Unidas)
DDR Desarme, Desmovilización y Reintegración
DEP Documento de Estrategia País
DFAIT *Department of Foreign Affairs and International Trade* (Canadá)
DFID *Department for International Development* (Reino Unido)
DPKO *Department of Peace Keeping Operations* (Naciones Unidas)
ECOWAS Comunidad Económica de Estados de África Occidental
FAO Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FATA *Federally Administered Tribal Areas* (Áreas Tribales Administradas Federalmente, Pakistán)
FESA Fundación Eduardo dos Santos
FIDH Federación Internacional de Derechos Humanos
FLEC Frente de Liberación del Enclave de Cabinda
FMLN Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
FMU Fuerzas Militares de UNITA
FNLA Frente Nacional de Liberación de Angola
FRETILIN *Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente*
IANWGE *Inter-Agency Network on Women and Gender Equality*
ICD Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (UE)
IEDDH Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (UE)
IFOR *International Fellowship of Reconciliation*
INCAF *International Network on Conflict and Fragility* (CAD/OCDE)

IPAT *Impact, Population, Affluence, Technology*
 IPCC *Pánel Intergubernamental sobre Cambio Climático*
 ISAF *International Security Assistance Force* (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad),
 Afganistán
 JICA *Japan International Cooperation Agency*
 LICUS *Low Income Countries under Stress*
 MOFA Ministerio de Asuntos Exteriores (Japón)
 MONUC Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
 MPLA Movimiento Popular de Liberación de Angola
 OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
 ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio
 OEF-A Operación Libertad Duradera-Afganistán
 OIT Organización Internacional del Trabajo
 OLP Organización para la Liberación de Palestina
 ONG Organización no Gubernamental
 OSCE Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
 OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte
 PCSD Política Común de Seguridad y Defensa (UE)
 PESC Política Exterior y de Seguridad Común (UE)
 PIBD Países de Ingreso Bajo en Dificultades
 PMA Programa Mundial de Alimentos
 PNAC *Project for a New American Century*
 PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 PRIO *Peace Research Institute Oslo*
 PRT *Provincial Reconstruction Team*
 RAMSI *Regional Assistance Mission for Solomon Islands*
 RSS Reforma del Sector Seguridad
 SAARC *South Asian Association for Regional Cooperation*
 TPO Territorios Palestinos Ocupados
 TTP *Tehreek-i-Taliban Pakistan* (Movimiento Talibán de Pakistán)
 TUE Tratado de la Unión Europea
 UA Unión Africana
 UE Unión Europea
 UNAMA Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán
 UNCTAD *United Nations Conference for Trade and Development*, Conferencia de Naciones Unidas
 sobre Comercio y Desarrollo
 UNECA Comisión Económica para África de Naciones Unidas
 UNIFEM Fondo de Naciones Unidas para la Mujer
 UNOB Misión de Observación de Naciones Unidas en Burundi
 UNITA Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
 UNOMIG Misión de Observación de Naciones Unidas en Georgia
 UNRWA Agencia de naciones Unidas de socorros y obras públicas (Palestina)
 USAID *United States Agency for International Development*
 VIH Virus de Inmunodeficiencia Adquirida
 VOA *Voice of America*

